

LE
CONSEIL D'ÉTAT
DANS LE ROYAUME DES
SERBES, CROATES ET SLOVÈNES

THÈSE

pour le Doctorat des Sciences politiques et économiques

présentée et soutenue le Samedi 6 Mars 1926, à 3 heures

PAR

M. Antoniyé BOJITCH

Président : M. RENE JACQUELIN, Professeur.

Suffragants :

}	MM. GIDEL, Professeur.
	MESTRE, Professeur.

PARIS

JOUE & C^e, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1926

THESE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
CONSEIL D'ÉTAT
DANS LE ROYAUME DES
SERBES, CROATES ET SLOVÈNES

THÈSE

pour le Doctorat des Sciences politiques et économiques

présentée et soutenue le Samedi 6 Mars 1926, à 3 heures

PAR

M. Antoniyé BOJITCH

Président : M. RENE JACQUELIN, Professeur.

*Suffragants : } MM. GIDEL, Professeur.
MESTRE, Professeur.*

PARIS
JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

1926



A MON PÈRE

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DU CONSEIL D'ÉTAT ⁽¹⁾

APERÇU

Il convient de distinguer dans l'histoire du Conseil d'Etat deux périodes successives, au cours desquelles cette institution a évolué d'une manière très marquée. Son développement toutefois a été assez lent et il s'est effectué par étapes très différentes les unes des autres, et présentant chacune des traits tout particuliers.

La première période s'étend depuis la création du Conseil d'Etat et ses premières transformations, dans le cadre des Constitutions de 1835 et de 1838, jusqu'à la Constitution de 1869; la seconde qui commence à la promulgation de cette dernière, se poursuit sous le régime des Constitutions de 1888 et de 1901 et jusqu'à celle particulièrement importante de 1903.

La caractéristique essentielle de la première période, c'est que le Conseil d'Etat au début dispose des trois

(1) La documentation de ce sujet est tiré des Archives Nationales à Belgrade, et particulièrement de deux livres dont l'un a pour auteur M. KOSTA KOUMANOUDI, *Droit administratif*, et l'autre M. SLOBODAN YOVANOVITCH, *Les défenseurs de la Constitution de 1838*. Le reste est exclusivement propre à l'auteur.

pouvoirs : pouvoir législatif, pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire, soit qu'il en soit absolument le maître, soit qu'il partage ses prérogatives avec le chef d'Etat; ce n'est que plus tard, après l'organisation du pouvoir judiciaire, que le Conseil ne dispose plus que des deux premiers pouvoirs. C'est enfin, au moment où cette période allait se terminer et où le prince Michel Obrenovitch réussissait comme chef du pouvoir exécutif à prendre la direction de l'Etat, que le Conseil gardait seulement le pouvoir législatif.

Dans la seconde période, le Conseil d'Etat ayant perdu même le pouvoir législatif, se transforme en un simple corps administratif avec certaines fonctions délibératives, exécutives et juridictionnelles, d'une nature tout à fait spéciale. (La troisième période qui constitue le principal objet de la thèse, sera étudiée plus tard).

L'origine du Conseil d'Etat en France émanait, comme on le sait, du Conseil du Roi. Le Roi disposait de tous les pouvoirs et il gouvernait personnellement, mais pour les questions intéressant la direction même de la politique intérieure et extérieure, il s'entourait de l'avis de ses prélats et de ses nobles. Il constituait à cet effet auprès de lui un Conseil qu'il convoquait en dehors de toute session régulière, dans toutes les occasions où il lui paraissait opportun de le consulter.

Au contraire, en Serbie et dès la constitution de ce pays en un Etat indépendant, le Conseil d'Etat existait concurremment et parallèlement avec le chef

d'Etat sur le pied d'égalité. Cette assemblée se considérait comme le délégué du peuple et se sentait fort de son appui. Ayant ainsi conscience de son origine démocratique, le Conseil d'Etat en arriva d'entrer en lutte contre le chef de l'Etat en vue de s'attribuer le titre de représentant de la souveraineté nationale. Mais il s'affaiblit dans la suite au fur et à mesure que s'accroissait le prestige du chef de l'Etat et il se laissa dépouiller de ses fonctions principales, pour devenir finalement une sorte de simple tribunal administratif, ce qui était évidemment pour lui une destination tout à fait nouvelle. L'origine du Conseil d'Etat est donc tout à fait démocratique et elle lui a valu tout d'abord des attributions très marquées de puissance gouvernementale.

Pour mieux comprendre ce que devait être la politique intérieure de la Serbie à l'époque du soulèvement contre les Turcs vers 1804 et plus tard à l'époque de l'indépendance de cet Etat reconnue par les Puissances garantes, en premier lieu par la Russie, l'Autriche et la Turquie, il convient d'examiner sa situation extérieure en vue d'établir un tableau général indiquant les rapports des Serbes avec les Etats voisins. La cause principale qui fit soulever les Serbes contre les Turcs était la tyrannie des autorités turques à l'égard du peuple soumis; ce soulèvement était donc organisé contre les janissaires rebelles au Sultan de Turquie et non contre l'Etat turc lui-même. Dans la suite il advint naturellement que la lutte s'en-

gageât aussi bien contre ces premiers que contre ce dernier. La Première Résurrection, sous laquelle se déroulèrent de glorieuses batailles, apporta la délivrance de plusieurs provinces, mais elle ne dura que jusqu'en 1809, date à laquelle la Russie se désintéressa du mouvement serbe, étant engagée dans la guerre contre Napoléon I^{er}. Privés de la protection de la Russie, les Serbes durent abandonner leurs conquêtes aux Turcs dans les années qui suivirent immédiatement cette date.

La Seconde Résurrection en 1815, grâce à la haute intelligence, au grand talent politique et au courage personnel de Miloch Obrénovitch, put soutenir avec succès l'action des provinces révoltées et consolider l'œuvre commencée par la Première Résurrection. Les provinces occupées en fait par les Serbes furent reconnues en droit par le hatti-chérif du Sultan (1830) comme une principauté autonome sous l'autorité suprême du Sultan. Cet état de choses, sauf quelques changements dans le rôle de protecteur exercé soit par la Russie, soit par l'Autriche, et sauf d'autres conquêtes serbes arrachées aux Turcs, dura jusqu'au Traité de Paix de Paris (1856) par lequel tous les privilèges de la Principauté serbe furent garantis par les grandes Puissances de l'Europe. A partir de cette date, le protectorat russe n'avait plus de raison d'être, puisque l'autonomie serbe avait été reconnue par l'ensemble des puissances.

Plus tard, une autre date très importante dans

l'histoire des Serbe fut le Congrès de Berlin de 1878, où fut reconnue l'indépendance de la Serbie et du Monténégro, qui obtinrent, en outre, de considérables agrandissements territoriaux.

En dernier lieu, il est intéressant de noter que sauf la bienveillante protection de la Russie, la Serbie était, depuis sa libération jusqu'à la guerre Balkanique de 1912-13 et jusqu'à la grande guerre de 1914-18, un appât constant pour l'expansion territoriale soit de la Turquie, soit de l'Autriche; cette situation permet de comprendre toutes les phases de la lutte entre le peuple serbe et les deux puissances rivales pendant tout le XIX^e et le commencement du XX^e siècle.

PREMIÈRE PÉRIODE

CHAPITRE PREMIER.

Origine

Une institution comme celle du Conseil d'Etat émane presque dans tous les pays de la volonté du Roi. Cette caractéristique est générale et s'explique par la nécessité où se trouvaient les rois, même dans les monarchies absolues, de s'entourer d'un Conseil de Gouvernement. Bien que la forme de ce Conseil du Roi fut très différente de celle qu'a prise plus tard le Conseil d'Etat, les deux institutions présentent de nombreuses similitudes, puisqu'elles constituent l'une et l'autre une assemblée délibérative à la disposition du pouvoir central.

C'est sous un aspect nouveau et sous la forme d'un véritable facteur gouvernemental, appelé à entrer en rivalité avec le chef de l'Etat lui-même que se présente le Conseil d'Etat créé par l'acte de l'Assemblée Nationale le 15 août 1805, dans la Serbie ressuscitée. Les attributions de ce Conseil d'Etat n'étaient point précises et leurs limites n'en étaient même pas exactement connues. Cette assemblée qui portait le nom de « Sinod » jouait le rôle d'un tribunal supérieur, dont

le contrôle s'étendait sur tous les tribunaux de province et en général sur toutes les juridictions. Il se composait des sept voïvodes, chefs de provinces. Le champ de ses attributions à la fin de cette année fut élargi et le Conseil d'Etat, pour bien montrer sa puissance et son rôle prépondérant, changea de nom. Il concevait à ce moment-là l'ambition de gouverner tout seul, et le conflit entre le Conseil d'Etat et Karageorge, qui se dessinait dès le début, devint dès lors inévitable. Pour mieux saisir les prétentions de ces deux rivaux, il faut noter que le Conseil d'Etat ou « Sinod » composé de voïvodes avait la même raison pour gouverner que Karageorge, c'était l'appui du peuple qui était fondé sur les mérites de guerre de ses membres. Karageorge soutenait facilement son prestige: rien de plus simple et de plus justifié qu'un chef de l'armée devienne le chef de l'Etat. Son ambition allait avec son temps, mais les moyens qu'il possédait de réformer l'organisation de l'Etat, n'étaient pas à la hauteur de son patriotisme.

Leur lutte dura pendant tout le temps de la première résurrection. En 1807, le Conseil prend le nom de Sénat et tous les douze voïvodes de province y rentrent comme membres. Tous les pouvoirs sont concentrés entre ses mains; il réglemente par des décrets, il revise chaque année les comptes des dépenses de l'Etat, il casse les jugements des tribunaux inférieurs, etc..., mais il partage parfois ces prérogatives avec Karageorge. Le rapport n'est, d'ailleurs pas

bien établi entre ces deux facteurs et on ignore s'ils sont égaux et si l'un est subordonné à l'autre. Mais la situation se stabilisa par la victoire définitive du Karageorge, l'Assemblée Nationale réunie le 2 janvier 1811, ayant sur la proposition de ce dernier, procédé à une refonte de l'organisation des pouvoirs.

Karageorge devient alors chef d'Etat avec le droit de nommer tous les voïvodes de province, lesquels sont égaux entre eux et de leur donner des ordres, sans qu'ils puissent disposer d'aucun moyen d'opposition, malgré l'apparence de collaboration qui subsistait entre eux et le chef de l'Etat. Le Conseil d'Etat est, depuis lors, divisé en deux sections; la première fut composée de six commissaires exécutifs, qui se réunissaient pour délibérer en commun et constituaient le « vrai Conseil National ». La seconde prit le nom de « Grand Tribunal » ou « Tribunal National » et fut composée de tous les conseillers d'Etat, qui n'étaient pas désignés en qualité de commissaires exécutifs et dont la tâche était de juger. Les deux sections dépendaient en entier du Karageorge; les commissaires exécutifs du Conseil et les membres du Tribunal étaient nommés par lui-même. Mais, il n'a pu arriver à mener à bonne fin l'organisation sur cette base; tout ce système de gouverner a disparu en 1813.

A la fin d'octobre 1815, a été institué sous la Présidence du Miloch Obrenovitch, le Bureau du Peuple, ou le Grand Tribunal National, sur les bases de

l'accord oral sur la paix conclu entre Miloch et Marachli-Ali-Pacha; dans cette assemblée sont entrés comme membres quelques chefs de provinces. Ce corps avait deux fonctions, l'une juridictionnelle et l'autre administrative, servant comme intermédiaire pour tous les besoins du pays entre les autorités turques et le nouveau prince Miloch. Ce dernier avait été élu par l'Assemblée Nationale, convoquée le 19 décembre 1815, comme Prince et Gouverneur du peuple serbe. Cependant, lorsque le Bureau du Peuple fut reconnu par l'acte du Sultan, ses attributions n'étaient encore réglées par aucun texte législatif : le nombre des membres parmi lesquels beaucoup d'entre eux étaient souvent révoqués, n'était pas fixe. A vrai dire, Miloch ne manifestait aucune bonne volonté pour le consolider et le rendre définitif, dans la crainte qu'il ne constitue une barrière aux efforts qu'il faisait en vue d'agrandir et de développer son pouvoir personnel.

Dès l'année 1820, on assiste à l'organisation détaillée du pouvoir judiciaire. On institue à Kragouyévatz le Tribunal National Serbe qui, en 1823, sous le nom de Tribunal National à compétence générale, a qualité pour statuer sur toutes les affaires judiciaires dans le pachalik de Belgrade. Relativement peu de temps après, le besoin se fit sentir d'organiser le pouvoir exécutif sur des bases spéciales. Sur la proposition du prince Miloch, l'Assemblée Nationale, qui s'était réunie le 26 octobre 1824, prit la décision de recon-

stituer le Conseil serbe tel qu'il existait au temps de la première résurrection et dans des conditions telles qu'il soit placé immédiatement après le chef d'Etat. Ce Conseil commençait à fonctionner le 2 janvier 1825 et était divisé en deux sections: l'une de l'Intérieur, dans laquelle, au début, on réglait même quelques affaires du domaine judiciaire, l'autre des affaires étrangères. Le Conseil était tout d'abord composé de tous les chefs de provinces, mais ces derniers décidèrent eux-mêmes, à leur première réunion, que le peuple élirait dans chaque province une personne capable appelée à faire partie du Conseil. Par l'acte du 19 mai 1826, le prince Miloš a déterminé les fonctions de ce Conseil, et a séparé ses attributions administratives de ses attributions juridictionnelles. Mais, pour réaliser cette réforme, il n'a pas créé des institutions nouvelles et particulières; il a seulement réorganisé le Tribunal National à compétence générale de 1823 en le partageant en deux sections: une section a retenu le nom de Grand Tribunal National et a seulement eu le pouvoir judiciaire, et l'autre, qui était dénommée le Conseil, a reçu le pouvoir administratif. La section du Conseil étudiait toutes les affaires intérieures et les affaires étrangères de l'Etat sous la présidence du prince même, et ses décisions devenaient valables dès lors qu'il les approuvait. Parmi les affaires intérieures dont s'occupait le Conseil, nous pouvons citer: le maintien de l'ordre et de la sûreté générale, l'imposition et le contrôle sur l'administration

des impôts, tandis que pour les affaires étrangères, son but était de mener avec le prince, sur une base déjà définie, la politique avec la Porte et les Turcs, de garder la protection russe sur la Serbie, et de maintenir de bons rapports avec toutes les puissances voisines. La section judiciaire était compétente pour statuer sur tous les litiges civils, mais si les parties n'étaient pas satisfaites, elles pouvaient s'adresser à la section du Conseil qui, dans ce cas, rendait un arrêt en dernier ressort. Déjà, en 1827, ce Conseil n'existait plus, et à sa place on a créé une nouvelle section du bureau du prince, sous le nom de la Compagnie du Prince, qui concurremment avec la section du secrétariat personnel, devait aider le prince dans la réalisation de tous les besoins de l'Etat. Le prince nommait les membres de la Compagnie et confiait à chacun d'eux une branche particulière du pouvoir exécutif. La Compagnie du Prince n'avait plus de raison d'exister à dater du discours prononcé à l'Assemblée Nationale, le 1^{er} février 1834, dans lequel le prince déclarait qu'il désirait organiser chaque branche des affaires du peuple en particulier et conformément à la loi. Depuis lors, les premiers ministres étaient nommés par lui.

A la suite de cet événement, le Conseil d'Etat qui disparaît en quelque sorte, va renaître sous un nouvel aspect et reprendre sous une forme plus souple, en les partageant avec le prince, ses anciennes prérogatives de pouvoir exécutif. Avec cette année 1834 se termine

la période initiale de l'histoire du Conseil d'Etat, qui a été marquée par une diversité extrême de ses attributions, que l'on retrouvera, d'ailleurs, encore pendant une douzaine d'années.

CHAPITRE II.

Constitution de 1835

Dans le hatti-chérif du 8 octobre 1830, par lequel la Turquie avait concédé à la Serbie le droit de poursuivre en toute indépendance son organisation intérieure et reconnu au prince la faculté d'assurer la succession au trône pour ses ascendants, on trouve deux prescriptions motivées par la proposition faite par la diplomatie russe en vue de limiter le pouvoir absolu du prince Miloch. D'après l'une de ces prescriptions, le prince Miloch pouvait seulement faire des actes administratifs avec l'avis conforme d'un Conseil composé de chefs nationaux, tandis que, d'après l'autre, les membres de ce Conseil étaient considérés comme inamovibles et ne pouvaient être suspendus de leurs fonctions qu'en raison d'une faute contre la Porte, ou contre la Constitution et les lois du pays. Ainsi exprimées, les idées russes ont été acceptées non seulement par les chefs nationaux, mais aussi par le peuple même. Mais, jusqu'à la révolte du Mileta, un des plus célèbres princes provinciaux, révolte connu sous le nom de « Miletina Bouna » le prince Miloch mettait tout en œuvre pour rétablir l'application de ces deux prescriptions du hatti-

chérif de 1830. Forcé par ce soulèvement, qui englobait toutes les classes sociales, il donna le 3 février 1835 une constitution dénommée «Sretenski Oustav», qui avait rédigée par Dimitrié Davidovitch d'après les Constitutions françaises de l'époque de la Révolution. Dans les numéros 6 et 45 de cet acte, le Conseil d'Etat est placé au rang d'un pouvoir supérieur auprès du prince, lequel participe avec lui aux deux pouvoirs exécutif et législatif. Sa composition et la compétence sont réglées dans tous leurs détails par le règlement intérieur du 4 juin 1835.

A vrai dire, ce Conseil d'Etat tenait dans ses mains les trois pouvoirs, dont il en disposait d'une façon absolue (n° 48 de la Constitution) et tous les organes de l'Etat, excepté le prince, dépendaient directement de lui; il proposait notamment au prince les candidats pour certaines dignités. Le Conseil prenait des lois et des décrets. Au prince, en principe, appartenait seulement le droit de veto suspensif: à deux reprises il pouvait refuser la sanction, mais la troisième fois, il devait signer les lois et les décrets votés. Il n'y avait d'exception que dans le cas (et alors il disposait du droit de veto absolu) où il pouvait prouver que les décisions prises « causaient des dommages au peuple ou allaient contre la Constitution de l'Etat » (n° 14 de la Constitution). Dans la composition du Conseil entraient tous les ministres qui pouvaient exclusivement être choisis parmi ses membres. Enfin, une section du Conseil avait la fonction de

juger en troisième et dernière instance. Le rapport étroit entre le prince et le Conseil était maintenu par le cabinet du prince, auquel était adjoint un Conseil qui était composé des personnes les plus capables et les plus dignes, choisies et nommées par le prince, en dehors des membres du Conseil d'Etat. Dans ce Conseil étaient préparés tous les actes qui étaient de la compétence du ministre des affaires étrangères, qui était en même temps le Maréchal de la Maison du Prince.

Avec un pouvoir aussi étendu, le Conseil d'Etat disposait des moyens de s'élever rapidement au-dessus du prince. Le risque de conflit était particulièrement menaçant au moment où ce corps se disposait à s'emparer du pouvoir absolu exercé par Miloeh. Aussi et par application du principe de la séparation des pouvoirs selon la théorie de Montesquieu, Davidovitch, l'auteur de la Constitution, avait-il prévu l'institution d'une assemblée nationale, qui devait équilibrer tous les pouvoirs dans le pays et leur servir de régulateur. Il avait attribué à cette assemblée non seulement d'importantes attributions financières (aucune imposition ne pouvait être établie sans son autorisation et chaque année on lui remettait les comptes des recettes et dépenses de l'Etat), mais encore le droit de faire des remontrances au prince et au Conseil d'Etat sur les propositions de lois en discussion, et d'attirer leur attention sur les abus des autorités exécutives. Enfin, elle pouvait porter son accusation

devant le prince contre le Conseil « si ses membres ou les autres autorités avaient porté atteinte à la Constitution et aux droits fondés sur la Constitution, ou lésé le droit de quiconque » (n° 90 de la Constitution). Ce droit plaçait l'Assemblée Nationale au-dessus du Conseil d'Etat comme une sorte d'organe contrôleur.

Mais, en fait, les choses se passèrent autrement et en dehors de l'application des règles de la Constitution! Le prince Miloch, auquel fut imposé cette position constitutionnelle, ne pouvait, en effet, se résigner à voir la Constitution de 1835 durer plus longtemps, et déjà au mois de mars de la même année, il l'avait abolie en alléguant les protestations qu'avaient formulées contre son introduction trois puissances : l'Autriche, la Russie et la Turquie. Sous le régime nouveau le Conseil d'Etat subsiste, mais organisé sur une autre base par le décret sur son règlement intérieur du 29 juin 1835; il conserve un pouvoir supérieur, mais il est placé directement sous le contrôle du prince. Il a, toutefois, une fonction spéciale et entièrement nouvelle, qui ne semblait avoir été prévue jusque-là par aucune législation : elle consistait à veiller « sur les matières pour lesquelles n'existaient ni lois, ni règlements », à les préparer et à les présenter au prince pour les revêtir de sa décision. En dehors de ces attributions, le Conseil avait pour mission, et c'était sa véritable raison d'être, de communiquer aux autorités du pays des décrets et des décisions qui parvenaient à lui par le cabinet personnel du prince.

N'ayant aucun droit de décider dans tous les cas importants, qui étaient limitativement énumérés dans le dit décret sur son règlement; tenu d'exécuter, sans aucune observation, tout acte émanant du prince ; composé de membres exclusivement choisis par le prince Miloch et tout à fait dépendants de sa volonté: un tel Conseil d'Etat ne pouvait être qu'un bureau de fonctionnaire, qui assurait simplement l'expédition des diverses affaires de l'Etat. Donc, son rôle du pouvoir exécutif diminuait constamment sous une volonté aussi ferme que l'était celle du prince Miloch et, il faut le dire aussi, sous l'influence de sa propre faiblesse.

CHAPITRE III.

Constitution de 1838 (1)

Lorsqu'il s'agissait de limiter le pouvoir du prince, on pensait d'un Conseil, à une réunion des dignitaires, qui, étant les premiers hommes du pays, pourraient opposer à la volonté du prince une résistance suffisante et faire preuve de courage et d'énergie. Mais la question se posait de savoir comment un pareil Conseil devait être organisé. Le peuple était animé du désir, tout en le formulant d'une manière assez vague, que le Conseil soit constitué par une réunion des représentants de toutes les provinces, c'est-à-dire des chefs nationaux. Les Serbes d'Autriche, à leur tour, envisageaient le Conseil comme un corps bureaucratique composé des représentants les plus éminents de l'administration. Le Conseil tel qu'il fut constitué tout d'abord était l'un et l'autre, puisqu'il était composé par moitié de notables du pays et de hauts fonctionnaires. Mais, au cours du temps, il devint de plus en plus un corps bureaucratique et il semblait, dès lors, que dorénavant le prince délibérerait sur les

(1) Dans la Constitution de 1838, le Conseil d'Etat n'avait pas l'épithète « d'Etat ».

affaires de l'Etat, plutôt avec la bureaucratie qu'avec les représentants du peuple.

En somme, sous l'influence des Serbes d'Autriche, on était arrivé à ce résultat : les droits privés des citoyens avaient été assurés mais non leurs droits politiques; il en résultait que si contre l'absolutisme du prince il s'était créé un centre d'opposition, ce centre ne se trouvait point dans le peuple, mais dans le milieu des fonctionnaires.

Au commencement du régime des défenseurs de la Constitution de 1838, dont traite ce chapitre, le régime ainsi établi ne semblait, d'ailleurs, donner que de bons résultats. Les fonctionnaires représentaient une nouvelle institution faite de bon ordre et de nécessité. Leur crédit n'était pas épuisé et comme exécuteurs professionnels de la loi, ils paraissaient l'image vivante de la législation et inspiraient partout la confiance. Le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire duquel les fonctionnaires gouvernaient le pays, avait dans son sein quelques hommes particulièrement populaires, qui masquaient ce qu'il y avait dans ce corps de bureaucratie. Le Conseil étant un collège, le peuple était, du reste, ainsi garanti contre toute tentative d'absolutisme. Après l'expérience faite avec le prince Miloch, il suffisait que le Conseil, quelles que soient les transformations intervenues dans l'organisation, fût populaire. Bref, quoiqu'au fond anti-libéral et bureaucratique, le régime des défenseurs de la Constitution de 1838 a été, au commencement bien

agréé par le peuple, car il représentait, par comparaison avec le régime du prince Miloch, un progrès relativement très sensible.

L'importance historique du régime des défenseurs de la Constitution consiste en ce qu'on voit se créer avec lui de nombreuses institutions, qui constituent les premières formes d'une organisation complète de l'Etat.

*Organisation du Conseil d'Etat sous le régime
de la Constitution de 1838.*

L'absolutisme du chef d'Etat qui a caractérisé le régime du prince Miloch, a été anéanti par la Constitution de 1838. En ce temps-là, la Russie avait protesté et demandé l'exécution de tous les points du hattî-chérif de 1830, et notamment de ceux qui avaient trait à l'organisation du Conseil et à l'immovibilité des conseillers. Sur l'insistance de ses représentants diplomatiques à Constantinople, la Porte avait, d'autre part, par son hattî-chérif des 10-12 décembre 1838, donné à la Serbie une nouvelle Constitution connue sous le nom de la Constitution Turque. D'après cette Constitution, le prince avait auprès de lui un Conseil qui limitait ses pouvoirs comme le fait aujourd'hui l'assemblée à l'égard du roi. Il fallait que la Constitution de 1838 déterminât exactement les rapports réciproques entre les deux pouvoirs rivaux, qu'elle avait établis l'un en face de l'autre, mais elle n'était pas à cet égard tout à fait précise.

La raison principale en était que l'influence prédominante qui s'était exercée lors de sa rédaction définitive n'avait, malheureusement, pas été celle des juristes, mais celle des politiciens pénétrés seulement d'idées pratiques. Les politiciens savaient sûrement ce qu'ils ne voulaient point, c'est-à-dire l'absolutisme du prince Miloch; mais, par contre, ils ne savaient pas aussi clairement ce qu'ils désiraient. Ils ne savaient notamment pas exactement quels étaient les moyens de réaliser cette monarchie constitutionnelle, ce pouvoir central limité, pour laquelle ils avaient lutté contre l'absolutisme du prince Miloch. Auprès du prince, ils instituèrent un Conseil ayant pour mission de limiter les pouvoirs de ce dernier, mais ils négligèrent de déterminer avec toute la précision juridique nécessaire les conditions dans lesquelles s'exerceraient ces attributions du Conseil.

Il faut savoir, avant tout, que la Constitution de 1838 a été faite à Constantinople, d'accord avec la Porte. Son texte a été établi après de longues délibérations entre la délégation serbe et les ministres du Sultan. Les politiciens turcs n'ont jamais fait preuve d'une grande clarté dans l'expression, et quelques passages de la Constitution de 1838, qui traitent des rapports entre le prince et le Conseil, ont été rédigés de cette façon indécise et dans le langage figuré qui caractérisaient les notes diplomatiques de la Porte. La Constitution de 1838, dont les auteurs n'avaient pas beaucoup de précision dans les idées, est devenue,

grâce à cette phraséologie orientale, équivoque et obscure en plusieurs endroits (1).

Les lois organiques qui intervinrent en exécution de cette Constitution de 1838 étaient trop souvent en contradiction avec elle. On insérait dans les lois tout ce qu'on voulait, sans veiller à ce qu'elles soient conformes à la Constitution. Bien plus, même, on entendait professer l'opinion qu'il était licite de corriger par des lois spéciales toutes les erreurs que pouvait contenir la Constitution. On est arrivé à un système constitutionnel, qui non seulement était dénué de précision et de clarté, mais qui était aussi, dans certaines parties, rempli de contradictions. Toutefois, tant qu'il exista chez le prince et au sein du Conseil une bonne volonté réciproque en vue de s'entendre et de travailler en commun, ces défauts du système constitutionnel ne se firent pas sentir dans la pratique. Mais, dès le moment où le premier conflit éclata entre le Prince et le Conseil, ce conflit, loin de trouver une solution dans les règles constitutionnelles, fut au contraire aggravé par ces règles elles-mêmes.

D'après la Constitution de 1838, le Conseil avait dix-sept membres, qui devaient être citoyens serbes, avoir chacun trente-cinq ans révolus, et posséder des biens fonciers. C'étaient là des conditions bien simples. La dernière, relative à l'obligation de posséder des biens fonciers, ne doit pas être entendue comme

(1) *Op cit.*, SLOBODAN JOVANOVIČ, *Les défenseurs de la Constitution de 1838*.

une sorte de cens. Dans ce temps-là, c'était une chose très courante d'avoir sa maison à soi et un peu de terre à cultiver; un homme sans biens fonciers devait alors apparaître comme n'ayant aucune aptitude à exercer des fonctions publiques.

D'après l'article 8 de la Constitution, le prince nommait les conseillers, mais à la condition qu'ils soient parfaitement connus de leurs concitoyens, qu'ils soient des hommes capables et honnêtes et qu'ils aient rendu à la Patrie quelques services importants leur méritant l'estime générale. Le Prince était donc obligé de prendre pour conseillers des hommes de mérite et jouissant d'une certaine popularité; à côté de sa confiance, les conseillers devaient jouir de la confiance du peuple. Par sa composition, le Conseil semblait, dès lors, être une sorte de représentation nationale.

Dans le règlement intérieur du Conseil de 1839, tout l'article 8 de la Constitution est reproduit, et on a précisé en outre que: « pour de telles nominations, une proposition préalable et un avis du Conseil sont nécessaires ». Le but de cette prescription de la loi est claire: pour ne pas laisser le prince remplir tout le Conseil de ses favoris, le législateur lui avait prescrit de ne pas prendre pour conseiller une personne qui n'était pas proposée par le Conseil comme homme de mérite et comme connu du peuple. Mais, bien que conforme à l'esprit de la Constitution, cette prescription était en désaccord avec le texte constitutionnel, d'après lequel le droit de nommer les conseillers

appartenait exclusivement au prince, en dehors de tout contrôle du Conseil. Cette contradiction entre la Constitution et le règlement intérieur du Conseil fournira plus tard de nombreuses occasions de conflit entre le Prince et le Conseil.

Le Prince qui nommait les conseillers, n'avait pas le droit de les révoquer. Ils étaient inamovibles, car, autrement, ils n'auraient pas été assez indépendants du Prince, dont ils avaient pour mission de limiter les pouvoirs. Sous la Constitution de 1838, tous les fonctionnaires étaient d'ailleurs inamovibles, en ce sens qu'aucun d'eux ne pouvait être suspendu de ses fonctions qu'à la suite d'un jugement. Mais, cette inamovibilité générale des fonctionnaires avait été consolidée chez les conseillers par l'article 17 de la Constitution, d'après lequel ces derniers ne pouvaient être révoqués « qu'autant qu'il était prouvé devant la Porte qu'ils étaient coupables d'un délit, ou d'une violation d'une loi ou des règlements ». Pour que le conseiller soit dépossédé de ses fonctions, il fallait encore, en dehors d'un jugement, l'assentiment de la Porte. Les conseillers se distinguaient des autres fonctionnaires en ce qu'ils n'étaient pas complètement placés sous le contrôle de l'autorité judiciaire; ils pouvaient bénéficier pour eux-mêmes de la protection de la Porte, et ils pouvaient même passer outre aux jugements de cette dernière. On pouvait dire en un mot qu'ils jouissaient en quelque sorte de l'extériorité. La rédaction de l'article 17 n'était pas des

plus claires. La Porte n'ayant pas adopté une interprétation bien définie de cet article, il était en Serbie interprété de deux façons : la première que nous avons exposée tout à l'heure et une autre d'après laquelle l'art. 17 ne signifiait pas qu'on devait demander l'assentiment de la Porte pour dégrader un conseiller, mais seulement que les conseillers pouvaient perdre leur place non seulement en raison de la violation de nos lois, mais encore en raison de fautes commises envers la Porte ; pour juger ces coupables, c'étaient nos tribunaux qui étaient compétents. Cette double interprétation d'un article aussi important que l'article 17, pouvait seulement augmenter les confusions et les contradictions du système constitutionnel de ce temps.

Le Conseil avait les attributions suivantes :

1° Il partageait le pouvoir législatif avec le prince. Aujourd'hui, le Roi et la Chambre des députés sont des facteurs à droits égaux en matière de confection des lois. A cette époque, le Conseil constituait facteur prépondérant, puisqu'il avait exclusivement le droit d'initiative législative qu'il exerçait avec le concours de commissions dont les membres étaient entièrement choisis par lui. Le Prince ne pouvait pas imposer au Conseil un projet de loi déterminé. Mais, ce qui lui était permis, c'était d'en justifier la nécessité auprès du Conseil, afin que ce dernier nomme une commission ayant pour mission d'établir un projet de loi sur le point signalé par le Prince. Ce droit de présentation

n'appartenait pas seulement au Prince, mais à tout organe de l'Etat aussi qu'à chaque commissaire exécutif et de plus à certains conseillers. Le Conseil n'était, d'ailleurs, pas obligé de tenir compte de ces présentations. Mais, en dehors de cette différence dans leurs pouvoirs, le Prince et le Conseil étaient des facteurs à droits égaux en matière législative. Le Prince ne pouvait pas promulguer une loi sans l'assentiment du Conseil; le Conseil ne pouvait pas forcer le Prince à accepter une loi qu'il n'approuvait pas: le veto du Prince était absolu.

Le Conseil ne se réunissait pas en sessions périodiques comme l'assemblée d'aujourd'hui: il se trouvait constamment réuni. C'était assurément la raison qui ne permettait au Prince d'organiser aucun pouvoir législatif indépendant. Le Prince ne pouvait pas promulguer de lois provisoires sans le concours du Conseil, ainsi qu'il devait en avoir plus tard le droit sous le régime de la Constitution de 1869, où il pouvait les promulguer en dehors de l'Assemblée. Il ne pouvait même pas publier les décrets qui complétaient les lois dans leurs détails.

2° Le Conseil avait le droit d'initiative en matière budgétaire, et sur certains points ce droit était même plus étendu que celui qu'avait plus tard reçu l'Assemblée. Jusqu'à la loi de 1858, le budget, à vrai dire, était préparé par le Conseil et non pas par le Gouvernement. Le Gouvernement ne pouvait pas, seul, engager des crédits supplémentaires et extraordinaires pour

lesquels il n'aurait, ensuite, qu'à demander une ratification au Conseil; même pour les comptes hors budget il ne pouvait engager de dépense qu'avec une autorisation préalable du Conseil, dans les mêmes conditions, par conséquent, que pour les crédits budgétaires ordinaires. Après la Constitution de 1838, la Cour des Comptes a été transférée du Ministère des Finances au Conseil d'Etat. Elle n'était pas érigée en collège, et tout son pouvoir se trouvait dans les mains d'un directeur, qui était pris parmi les membres du Conseil pour un an. En 1858, la Cour des Comptes se sépare du Conseil, et s'érige en collège, mais jusqu'à cette date, c'était le Conseil qui était chargé du contrôle pour l'exécution du budget.

3° Le Conseil d'Etat avait des fonctions administratives : I) D'après l'article 42 de la Constitution, il déterminait le genre et la nature des fonctions administratives ainsi que les appointements qui y étaient attachés. Toute l'organisation de l'autorité administrative dépendait de lui. En conséquence, le règlement du Conseil lui donnait compétence pour l'organisation de la direction centrale, pour la démarcation des compétences respectives de certains ministères, et, par suite, pour le règlement de leurs conflits de juridictions. ; II) le Conseil exerçait le contrôle sur les ministres. D'après la Constitution, il avait le droit d'exiger des ministres, excepté toutefois seulement du Ministre des Affaires Etrangères des rapports annuels sur leur travail, et il avait aussi le droit d'examiner

leurs comptes. Dans le règlement du Conseil, on avait aussi prévu que les ministres remettraient au Conseil, en dehors des rapports annuels et des comptes, les dossiers de tous leurs fonctionnaires. Le règlement décidait aussi que les ministres répondraient de leurs actes devant le Conseil. Leur responsabilité devant le Conseil a été prévue par la loi sur l'organisation de la direction centrale de l'Etat de 1839. Mais, la nature et l'étendue de cette responsabilité n'ont pas été précisées.

En général, la situation des ministres envers le Conseil n'était pas bien déterminée. A cet égard, la Constitution était en désaccord avec le règlement intérieur du Conseil. Les articles 4 et 5 spécifiaient clairement que le droit de nommer les ministres appartenait au Prince. L'article 16, d'autre part, prescrivait que les ministres prenaient part au Conseil, mais cela ne permettait pas de conclure que les ministres devaient être pris parmi les conseillers. Cette disposition pouvait seulement être interprétée en ce sens que les ministres avaient le droit d'assister aux séances du Conseil sans faire partie de cette assemblée. La rédaction de l'article 16 ne permettait à cet égard aucun doute, car il y était dit que les ministres prendraient part au Conseil tant qu'ils seraient en fonction.

Contrairement à ces prescriptions constitutionnelles, le règlement intérieur au Conseil ordonnait que l'on devait toujours prendre les ministres parmi les

conseillers. L'article 8 décidait, d'autre part, que si la nécessité exigeait qu'un ministre abandonnât ses fonctions sans qu'une faute ait été commise par lui, il rentrerait au Conseil, parce que c'était de là qu'il était venu, tandis qu'à sa place devait venir un des conseillers les plus capables, les plus distingués et les plus dignes de confiance, qui, à côté de sa nouvelle fonction, conserverait toujours la dignité du conseiller d'Etat.

Entre la Constitution et le règlement intérieur du Conseil existait une autre contradiction évidente. D'après la Constitution, le Prince gouvernait, aidé de ses ministres qu'il choisissait selon sa volonté. Le Conseil devait seulement veiller à ce que le Prince et son Gouvernement se tiennent dans les limites des lois et du budget. D'après le règlement intérieur du Conseil, c'était le Conseil, à vrai dire, qui gouvernait le pays et non le Prince, puisque les ministres, pris exclusivement au sein du Conseil, ne constituaient pas autre chose qu'une section de cette assemblée. En raison de cette contradiction entre la Constitution et le règlement intérieur du Conseil, on n'était pas fixé sur le point de savoir si le Conseil était seulement un corps législatif, ou, aussi, un corps qui règne et gouverne. Comme l'avait justement dit M. Iliya Garaschanine, le ministre d'alors, on pouvait se demander si le Conseil pouvait faire de la politique. Chez le Prince, on sentait une tendance à entraver l'action du Conseil dans la politique et dans l'administration, de

même qu'au sein du Conseil régnait une tendance inverse pour reprendre dans ce domaine les pouvoirs qu'il possédait sous la législation précédente. Le Prince estimait qu'il était, d'après la Constitution, le véritable chef du Gouvernement, et qu'il devait seulement délibérer avec le Conseil au sujet des lois. Le Conseil voulait, au contraire, gouverner avec le Prince.

Dans la lutte qui s'était engagée entre le Prince et le Conseil sous la Constitution de 1838, il y avait beaucoup de motifs personnels, voire même de vues peu désintéressées, mais même en laissant de côté tout ce que cette querelle comportait d'éléments personnels et d'un ordre peu élevé, il restait à résoudre cette grande et capitale question : Est-ce que le Gouvernement et l'administration seraient indépendants du Conseil ?

Une contestation s'élevait, d'autre part, entre le Prince et le Conseil au sujet de la question de savoir si l'on pouvait donner des grades militaires à des fonctionnaires civils. Sous le prince Miloch, l'on avait coutume de donner à des fonctionnaires de police les grades militaires. Le prince Alexandre Karageorgevitch désirait que cette pratique s'étendit également aux autres fonctionnaires civils. Le Conseil, au contraire, estimait qu'aucun fonctionnaire civil, même appartenant à la police, ne pouvait obtenir des grades militaires. Au premier abord, ce point en litige paraissait peu grave et de pure forme. Mais, en réalité, il

avait des rapports très étroits avec la question essentielle de l'indépendance de l'autorité exécutive du Conseil. L'attribution de ces grades militaires n'était pas, en effet, simplement honorifique; quiconque avait obtenu un grade militaire gagnait tout de suite les appointements qui étaient afférents à ce grade, et qui, parfois, étaient plus élevés que les appointements de son grade dans la fonction civile. Le Prince, désirant pour sa sécurité personnelle s'attacher les fonctionnaires, demandait que le grade fût séparé de la fonction et comportât une rémunération particulière, qui constituerait une véritable libéralité. Le Conseil, au contraire, ne pouvait pas laisser au Prince les mains libres pour rémunérer ainsi les fonctionnaires. Il demandait à cet effet que le grade fût lié avec la fonction, et que, pour arriver à des appointements plus élevés, il fût obligatoire d'obtenir un grade supérieur, par un avancement normal et progressif, sans aucun avantage de carrière motivé seulement par la grâce exceptionnelle du Prince.

Il s'était élevé de plus une autre contestation entre le Prince et le Conseil au sujet du déplacement des fonctionnaires. Jusqu'à l'année 1849, le Prince et le Conseil décidaient de ce déplacement des fonctionnaires, car on estimait très justement qu'aucune dépense, même celle des frais de déménagement des fonctionnaires, ne pouvait être engagée sans l'autorisation préalable du Conseil. Mais, en 1849 parut un décret qui prescrivait une fois pour toutes qu'au

cas de déplacement des fonctionnaires, nécessité par des raisons de service, la dépense grèverait le budget de l'Etat. A la suite de ce décret, le Gouvernement n'était plus obligé de demander des crédits exceptionnels pour chaque déplacement de fonctionnaire; il avait, en conséquence, la liberté de déplacer ces derniers sans autorisation préalable du Conseil. Le Conseil accepta tout d'abord ce régime, mais, après un certain temps, il protesta et fit valoir que le Gouvernement faisait abus de son droit, que les déplacements étaient trop fréquents, qu'ils s'appliquaient aux fonctionnaires qui n'étaient pas coupables et que les frais de déménagement grevaient lourdement le budget. Pour ces divers motifs, le Conseil demandait que l'on revint à l'ancien état de choses et qu'aucun fonctionnaire ne pût être déplacé sans autorisation préalable de sa part. Mais, le Prince se refusa à faire droit à cette demande. L'unique sanction disciplinaire qu'il pouvait prononcer contre des fonctionnaires rebelles, était, en effet, le déplacement et si cette mesure devait être subordonnée à l'agrément du Conseil, il perdrait toute son autorité au regard des fonctionnaires qui n'auraient plus rien à craindre de lui et seraient placés sous la dépendance du Conseil, qui statuerait, en dernier ressort, sur leur déplacement. Ainsi qu'on le voit, cette question du déplacement des fonctionnaires était, dès lors, en rapport direct avec celle de l'indépendance du pouvoir exécutif du Conseil.

La tendance du Conseil à se mêler dans l'admini-

nistration peut s'expliquer historiquement. Dans les premiers temps, en effet, le peu qu'il y avait d'hommes capables se trouvaient réunis dans le Conseil, et c'était dans l'intérêt même de l'administration que ses chefs, les ministres, étaient pris dans ce corps. D'autre part, l'action de l'autorité exécutive n'était pas réglée, en détail, comme elle l'est aujourd'hui par la loi. A cette époque, il y avait peu de lois écrites; la législation administrative était très peu développée, tandis que le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement était très étendu et n'était limité que par de très rares dispositions législatives. Si l'on voulait échapper, dès lors, au pouvoir absolu du Prince dans l'administration, il fallait mettre cette dernière sous le contrôle constant et permanent du Conseil.

Mais, un peu plus tard, la tendance du Prince à se libérer de la tutelle du Conseil se justifia davantage, lorsque les premières générations de jeunes gens commencèrent à rentrer en Serbie après avoir fait des études supérieures à l'étranger. Pour avoir une administration moderne et intelligente, il fallait avant tout mettre fin au monopole du Conseil sur les fauteuils ministériels. L'action exercée par le Conseil sur l'administration pouvait, en effet, se comprendre comme une précaution contre la volonté absolutiste du Prince, et aussi contre celle des ministres, mais, d'autre part, elle était nuisible, car elle faisait disparaître l'unité administrative. Ayant deux chefs, d'un côté le Prince, et de l'autre le Conseil — les fonction-

naires se pliaient tantôt à la volonté du premier, tantôt à celle de l'autre, et finalement ils n'obéissaient plus à aucune de ces deux autorités. Cette situation créait dans l'administration la confusion et la faiblesse et pour réaliser une autorité exécutive forte et énergique, il fallait que l'administration supérieure fut concentrée en une seule main, qui était naturellement celle du Prince.

De toutes les contestations qui existaient entre le Prince et le Conseil, la plus grave était celle qui avait trait à l'interprétation de la Constitution et qui portait essentiellement sur le point de savoir si le règlement intérieur du Conseil était conforme aux prescriptions de la Constitution. Malheureusement, sous la Constitution de 1838, pour le contentieux de l'interprétation de la Constitution, c'était la Porte qui était compétente pour statuer, puisque cette Constitution avait été donnée sous la forme d'un de ses hattî-chérifs. Il résultait de cette situation des difficultés insolubles. Si la Porte ne voulait pas prendre de décision, personne ne pouvait la forcer à statuer sur un différend constitutionnel entre le Prince et le Conseil. Personne non plus ne pouvait l'empêcher de renvoyer les deux plaignants chez eux sans jugement. C'est là d'ailleurs, ce qui s'est produit dans la pratique. Mais, même en supposant que la Porte accepte de trancher le différend, sa décision ne présentait aucune garantie d'impartialité. Elle ne se laissait presque jamais persuader en effet par des raisons légales, mais par des

raisons politiques, et en particulier dans les affaires serbes par des considérations pécuniaires. Ce moyen de recours unique présentait dès lors bien des risques pour les deux parties en cause, qui craignaient beaucoup de recourir à lui. Il ne restait par suite aucun moyen de remédier à cette situation, la Constitution qui avait institué deux pouvoirs à peu près égaux, ne fournissant aucune solution au cas où un différend aurait pu naître entre eux. Aujourd'hui, lorsque le Roi se trouve en conflit avec la Chambre des Députés, la Chambre est dissoute, et alors, de deux choses l'une, ou bien une nouvelle Chambre est élue avec laquelle le Roi pourra s'entendre, ou bien c'est l'ancienne Chambre qui revient et le Roi doit alors céder. Mais, sous la Constitution de 1838, les conflits entre le Prince et le Conseil ne pouvaient pas se régler par un moyen aussi simple. Le Conseil était composé de membres inamovibles, et par conséquent, ne pouvait pas être dissous. Si le conflit éclatait entre le Prince et le Conseil, la situation était sans issue. Le conflit pouvait seulement se terminer si l'une ou l'autre partie cédait de son plein gré; mais, si aucune d'entre elles ne voulait céder, celui-ci pouvait durer des années. Tout le système constitutionnel semblait donc reposer sur cette supposition naïve que le Prince et le Conseil pourraient toujours s'accorder, mais en réalité entre ces deux facteurs, le vainqueur était celui qui possédait une force politique plus grande.

A cette époque, le Conseil n'était plus ce qu'il était

au premier jour de la Constitution de 1838, et au commencement du régime des défenseurs de la Constitution. Il avait perdu la plus grande partie de sa force populaire, car il commençait à s'éloigner du peuple et à devenir bureaucratique. Les membres du Conseil représentaient dans leur ensemble un capital historique, sur lequel le Conseil pouvait vivre des années, mais ce capital n'était pas éternel. La bureaucratie s'était déjà séparée du peuple et avait formé un ordre tout nouveau. A la différence de l'Assemblée patriarcale d'autrefois, le Conseil n'était plus une tribune des desiderata et des besoins nationaux, mais un simple bureau d'où il gouvernait l'Etat tout entier.

Dans ses premières années, le Conseil apparaissait comme un petit comité national. Mais un corps, dont les membres n'étaient pas élus par le peuple et étaient nommés par le Prince, qui d'autre part présentait par ses fonctions le mélange d'une commission législative et d'un Conseil secret pour les hautes affaires de l'Etat, devait devenir ce qu'il est devenu : le plus élevé et le plus éminent des collèges de fonctionnaires. Au point de vue politique, en retour le Conseil s'était affaibli : il avait perdu le contact avec le peuple et était devenu l'organe de la haute bureaucratie. On pouvait penser toutefois que le Conseil, à défaut de la force politique, avait conservé son prestige moral comme représentant de l'intelligence, qui était surtout représentée à cette époque dans les bureaux de l'Etat. Mais tel n'était pas le cas ! Il ne faut pas oublier que

les conseillers constituaient le degré le plus élevé dans la hiérarchie des fonctionnaires; le Conseil était une réunion d'hommes âgés, tandis que l'élite intellectuelle des fonctionnaires était représentée par des hommes jeunes qui avaient fait leurs études à l'étranger.

Un Conseil sans appui du peuple et sans aucun soutien dans les milieux intellectuels, dangereux toutefois par l'adresse politique et le courage de quelques-uns de ses membres; un Prince sans aptitudes politiques et sans popularité, mais soutenu par l'armée et par la diplomatie autrichienne, tels étaient les deux rivaux en présence qui, vers la fin de 1850, avaient provoqué un des plus grands conflits constitutionnels dans l'histoire contemporaine serbe.

Conflit entre le Prince et le Conseil.

En mars 1855, le Prince met résolument en discussion la question des contradictions qui existaient entre la Constitution et le règlement intérieur du Conseil. Le Conseil défend son règlement en invoquant deux raisons: la première et la principale, d'ordre tout à fait pratique, c'est que la vie de l'Etat s'est adapté à ce règlement et qu'il est consacré par le temps même; si dans la pratique, il ne s'était pas montré nuisible, pourquoi l'abroger? La deuxième raison, raison de principe celle-là, consistait à montrer qu'une loi émanant de facteurs constitutionnels, le Prince et le Conseil, était par là même constitutionnelle, et ne

pouvait être considérée juridiquement que comme telle.

Conspiration de Tinka.

Cet état de choses avait duré jusqu'en 1857 au moment où la conspiration de Tinka avait été découverte. Le président du Conseil d'Etat, Etienne Stéfanovitch-Tinka, le président du Tribunal Supérieur, Tzvetko Rayovitch, et les trois conseillers qui avaient occupé les fonctions de ministres: Paoun Yankovitch, Pavlé Stanichitch et Radovan Damyanovitch avaient conspiré en vue de faire tuer le prince Alexandre Karageorgevitch. L'exécuteur du complot fut trouvé en la personne d'un paysan, qui, après avoir accepté les ducats, le fusil et le passeport de la main des conspirateurs, au lieu d'aller tuer le Prince, alla tout simplement dénoncer à ce dernier les projets qui étaient ourdis contre lui.

Les suites de cet événement furent considérables. Les conspirateurs qui avaient été expressément dénoncés, furent emprisonnés. Mais de plus, le prince, qui ne vivait pas en bons rapports avec les conseillers, voulait se débarrasser de tous ceux-ci, en les inculquant de complicité et les remplacer ensuite par des hommes qui lui seraient dévoués. Il les força à démissionner s'ils ne voulaient pas être emprisonnés. Plus de la moitié préféra la démission à une mise en jugement.

Le conflit créé par la conspiration de Tinka entre le

Prince et le Conseil, avait un sens profond et caché. Tous les conseillers n'étaient pas mêlés à la conspiration, mais il est certain qu'ils avaient, avant la conspiration, fait tous, plus ou moins, des projets pour détrôner le Prince. Le Prince considérait qu'un Conseil, dont l'hypocrisie avait été si bien mise à jour, devait être dispersé, car conformément aux principes élémentaires de la monarchie, le monarque a droit à la fidélité de tous les fonctionnaires de l'Etat, et, en premier lieu, au loyalisme de ceux qui sont au degré le plus élevé de la hiérarchie (1). Mais, le Conseil n'était pas disposé à reconnaître la valeur de ce principe. Les conseillers avaient prêté le serment de fidélité non pas au Prince, mais à la Constitution; le Prince était un monarque électif et par ce fait, il pouvait être détrôné. Ce point a été adopté par la Porte et par les puissances garantes. Et lorsque le Prince avait voulu sévir contre le Conseil qui voulait le détrôner, la Porte l'avait forcé à se concilier avec ce Conseil déloyal et à donner contre-ordre à toutes les mesures légitimes de défense qu'il avait prises contre le Conseil. Par ce fait on peut constater par là que la Serbie était plutôt une république des magnats qu'une monarchie : elle était gouvernée par un Conseil au nom d'un Prince, dont la dépossession pouvait être à toute heure exigée par la Porte et par les puissances garantes. Ce principe oligarchique de notre

(1) *Op. cit.*, SLOBODAN YOVANOVITCH, *Les défenseurs de la Constitution de 1838*.

administration supérieure était contenu dans l'article 17 de la Constitution, d'après lequel le Conseil était placé sous le contrôle de la Porte, et non sous celui du Prince, et qui venait d'être bien mis en lumière par la conspiration de Tinka. Quant aux conjurés qui avaient été emprisonnés par une maladresse inadmissible du Prince, qui n'était inspiré dans son gouvernement que par des raisons peu politiques, ils venaient d'être mis en liberté à la suite d'une intervention diplomatique. En résumé, la conspiration de Tinka avait exercé une grande influence sur les rapports entre le Prince et le Conseil, car elle avait encouragé le Prince à faire en quelque sorte un coup d'Etat contre le Conseil.

Après la réconciliation du Prince avec les conseillers, parmi lesquels quelques-uns avaient, en effet, pris part à la conspiration, tandis que la plupart des autres en avaient été seulement accusés, le Conseil d'Etat fut à moitié renouvelé par des conseillers nouveaux. De là naquit un Gouvernement nouveau, dont la première tâche fut de donner un nouveau règlement intérieur du Conseil. Les principales prescriptions de ce nouveau règlement intérieur du Conseil avaient trait aux points suivants :

1° Le veto du Prince au lieu d'être l'absolu devenait seulement suspensif. Le Prince devait signer chaque proposition de loi que le Conseil aurait adoptée pour la troisième fois à une majorité spéciale. Mais, la Constitution laissait en suspens une question qu'il

importait de résoudre et qui était la suivante : Que ferait-on si le Prince et le Conseil n'étaient pas d'accord sur une loi ? D'après l'opinion du Gouvernement, il fallait que dans tous les cas le Prince cédât devant le Conseil. Aux termes de l'art. 44 de la Constitution, une loi ne pouvait être faite sans l'autorisation du Conseil, mais il n'y était pas prévu qu'une loi ne pouvait être faite sans autorisation du Prince. Il ressortait de cette disposition que, d'après la Constitution, la volonté du Conseil l'emportait en matière de confection des lois sur celle du Prince.

2° La responsabilité pénale des conseillers était réglée jusqu'aux menus détails. Les conseillers ne pouvaient être mis en accusation devant un tribunal sans autorisation préalable du Conseil, comme c'est le cas aujourd'hui pour les députés. La Cour de Cassation était compétente pour juger les conseillers ; contre son jugement, le conseiller inculpé avait droit de recours devant le Conseil qui statuait en dernière instance. Cette décision du Conseil était d'une régularité constitutionnelle douteuse, car, d'après la Constitution, il semblait que le Conseil ne pouvait exercer le pouvoir judiciaire en aucun cas. Comment se justifiait, dès lors, la disposition de l'art. 47 de la Constitution ? On avait seulement voulu par ce moyen que chaque décision par laquelle un conseiller serait dépossédé de ses fonctions fut communiquée à la Porte. Celle-ci n'avait qu'à s'assurer qu'il avait été procédé et jugé d'après les lois de la Serbie. La déci-

sion n'était d'ailleurs communiquée à la Porte qu'en cas de demande du conseiller condamné.

3° La responsabilité ministérielle était organisée. Jusqu'à ce moment, la responsabilité ministérielle, reconnue par la Constitution, n'était nullement réglementée; on ne savait pas par quel tribunal et d'après quelle procédure les ministres devaient être jugés. D'après le nouveau règlement intérieur du Conseil, ce dernier mettait les ministres en accusation devant la Cour d'Appel. Contre le jugement de la Cour d'Appel, le ministre condamné pouvait exercer un recours devant la Cour de Cassation, qui jugeait en seconde et dernière instance. Le Conseil avait, en outre, le droit de faire des observations aux ministres. L'intention du législateur était, à cet égard, que ces observations pussent permettre au Conseil de faire démissionner les ministres dont il n'était pas content. C'était là une tentative en vue d'introduire chez nous la responsabilité politique à côté de la responsabilité pénale des ministres.

4° Il était fixé de nouveau d'une façon indubitable que les ministres devaient être seulement pris au sein du Conseil, et que les conseillers ne pouvaient être nommés qu'après une proposition préalable du Conseil.

Le Prince avait agréé le nouveau règlement intérieur du Conseil, pour ainsi dire, sans résistance. Il avait seulement fait une observation au sujet de l'obligation de recruter tous les ministres dans le

Conseil et il avait demandé ce qu'il adviendrait si aucun des conseillers ne voulait devenir ministre. Il faisait remarquer à cet égard qu'il était plus simple d'envisager l'obligation pour les conseillers d'accepter le ministère offert. Le Prince craignait d'être forcé par le Conseil de démissionner par ce fait qu'aucun de ses membres ne voulait être ministre. Le Prince n'avait d'ailleurs pas insisté sur cette objection.

Le nouveau règlement intérieur du Conseil représentait le point culminant de la puissance du Conseil. Cette assemblée cumulait le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; le Prince, à côté d'elle, ne représentait plus rien. Le Conseil d'Etat était le chef du pouvoir législatif, parce qu'il pouvait forcer le Prince à signer telles lois que ce dernier n'approuvait pas. Il était le chef de l'autorité administrative, car les ministres étaient pris dans son sein, et répondaient devant lui, non seulement au point de vue pénal, mais aussi au point de vue politique. Le Conseil avait plus de pouvoir que ne devait en avoir plus tard l'Assemblée; il était aussi puissant qu'un Parlement républicain. Mais étant donné qu'il était un corps moins nombreux que les Parlements républicains, et d'ailleurs un corps fermé, indépendant du Prince et du peuple, le Conseil était en mesure de devenir plus redoutable que ces assemblées. Un ambassadeur français à Constantinople, qui devait être M. Touvenel, disait en 1855 : « que nous conseillers désiraient instituer une oligarchie vénitienne » et il était, d'ailleurs, exact que notre

Conseil était devenu à peu près puissant qu'un véritable Sénat vénitien.

Avec son nouveau règlement intérieur, le Conseil paraissait, d'après l'étendue de ses pouvoirs, être plus fort que jamais. Mais, au point de vue intérieur, il était, au contraire, plus faible que jamais, car il était divisé en deux groupes également forts. En prenant ensemble les ministres et les conseillers, le groupe du Prince avait dix partisans, tandis que le groupe de Garachanine en avait onze; la différence entre ces deux groupes était seulement d'une voix. Rien qu'apparemment réconciliés, ils se contraignaient mutuellement à l'inertie, s'empêchant l'un et l'autre de gouverner. Le Conseil, donc, ressemblait à un Parlement à qui la Constitution avait donné tous les pouvoirs, mais qui était, d'autre part, impuissant à cause de l'obstruction qu'il rencontrait dans son propre sein.

Les événements, qui se produisirent vers 1848, prirent une mauvaise tournure pour le Prince Alexandre Karageorgevitch, de même que pour le Conseil. L'Assemblée Nationale de Saint-André, appuyée sur le Conseil et sur l'Armée, avait, après la fuite du Prince chez les Turcs dans la forteresse de Belgrade, déclaré que le prince Alexandre Karageorgevitch était, par ce fait, détrôné et que son successeur serait Miloch Obrenovitch, qui fut proclamé comme Prince de Serbie.

Avec la chute d'Alexandre Karageorgevitch, le régime des défenseurs de la Constitution de 1838 est

terminé. Le Conseil, représentant de l'oligarchie des défenseurs de la Constitution, avait perdu dans les événements de 1858 tout son prestige. Ce corps, qui avait antérieurement lutté contre le Prince pour la priorité, n'était pas capable d'empêcher l'Assemblée Nationale de prendre tous les pouvoirs dans ses mains. En réalité, l'Assemblée avait mis en échec le Conseil, et bien que cette lutte n'ait pas duré très longtemps, elle porta au Conseil un coup dont il ne devait plus se relever.

La chute d'Alexandre Karageorgevitch et des défenseurs de la Constitution était dans une large mesure une nécessité historique. Sous le Prince Miloch, le pouvoir du Prince était, en effet, devenu trop fort et trop despotique. Pour l'affaiblir et le limiter, il était nécessaire d'instituer à côté du Prince un Conseil, qui partagerait avec lui le pouvoir. D'autre part, pour que cette dualité dans le pouvoir suprême pût se maintenir, on élit comme prince Alexandre Karageorgevitch, qui était doux et conciliant. Au commencement, le Gouvernement commun du Prince et du Conseil fut le bienvenu comme une réaction contre l'absolutisme de Miloch. Plus tard, on s'aperçut que le Gouvernement commun ne pouvait pas avoir la force et l'unité nécessaires. Bien qu'il fut doux et conciliant, le Prince ne pouvait pas toujours céder; les conflits entre lui et le Conseil devinrent de plus en plus fréquents, puis furent continuels. Le pays avait deux maîtres qui s'empêchaient l'un l'autre de

gouverner. De même qu'auparavant la nécessité s'était fait sentir de diviser un pouvoir trop centralisé, il était devenu depuis lors tout à fait nécessaire que les pouvoirs, qui avaient été trop divisés, fussent centralisés. Et comme cette nécessité devenait plus urgente, la chute d'Alexandre Karageorgevitch et des défenseurs de la Constitution était inévitable. Alexandre Karageorgevitch devait échouer parce qu'il n'était pas ce chef d'Etat fort que les temps nouveaux exigeaient et à qui incombait la mission de concentrer le pouvoir. Les défenseurs de la Constitution devaient aussi, à leur tour, échouer, car l'oligarchie du Conseil qu'ils représentaient ne pouvait pas se concilier avec un chef d'Etat fort. La destinée de l'un et de l'autre était de tomber ensemble, et pour dire le dernier mot sur l'oligarchie du Conseil, il est indispensable de constater que son existence et son succès s'expliquent en principe par le fait que le peuple n'était pas grevé de lourds impôts, et n'était soumis qu'à un régime doux et modéré.

*Second règne du Prince Miloch Obrénovitch. —
Son successeur.*

Pendant le second règne du Prince Miloch Obrénovitch, les questions complexes qui avaient pour origine dans l'application de la Constitution de 1838, s'étaient considérablement simplifiées, grâce surtout, d'ailleurs, à la volonté énergique du chef d'Etat. Le Prince Miloch s'était attaché avant tout à changer

tous les fonctionnaires qui n'étaient pas de ses partisans. Il avait, d'autre part, porté ses efforts sur une autre question essentielle, qui était l'abrogation de la Constitution de 1838, car c'était à cause d'elle qu'il avait dû abdiquer en 1839 et qu'il la considérait comme incompatible avec son règne. Il avait été obligé de quitter le pays malgré sa volonté, après la mise en vigueur de cette constitution, parce qu'il ne voulait pas régner sous l'empire de cette dernière et que, d'ailleurs, ne le pouvait pas. Elle se dressait contre son absolutisme et contre sa manière même de gouverner. Puisqu'il venait d'être élu une seconde fois par la volonté du peuple, il jugeait nécessaire que la supériorité passât cette fois de son côté, et il estimait que s'il avait été élu, ce n'était nullement en considération de sa propre personnalité, mais en raison de son système de gouverner. D'après son opinion, la Constitution de 1838 avait cessé d'être en vigueur dès le moment où l'Assemblée Nationale l'avait appelé pour occuper de nouveau le trône. Il disait que le pays ne pouvait pas avoir deux maîtres : lui, le prince Miloch, et le Conseil. Si l'Assemblée Nationale voulait laisser le Conseil en fonction après son retour, pourquoi l'avait-elle appelé, puisqu'il ne pouvait jamais être d'accord avec lui ?

Les libéraux avaient expliqué au prince Miloch que l'abrogation de la Constitution de 1838 n'était pas chose facile : il fallait pour cela une décision formelle de l'Assemblée Nationale et l'assentiment exprès de la

Porte. Jusqu'à ce que la Constitution de 1838 fut abrogée conformément à ces règles, le Prince devait laisser le Conseil subsister. D'ailleurs, le Conseil ne lui occasionnerait plus de difficultés; l'Assemblée Nationale avait, en effet, obligé à la retraite les anciens conseillers qui pouvaient être encore à craindre, et le Prince avait les mains libres pour remplir le Conseil de ses hommes. Les libéraux, qui avaient ramené le Prince Miloch, proposaient à cet égard une formule nouvelle, qui consistait à laisser en vigueur la Constitution de 1838, mais sans que ses prescriptions sur les fonctionnaires pussent lier le nouveau chef d'Etat. Mais cette combinaison ne convenait guère au Prince.

Le Prince Miloch était retourné en Serbie en 1859 avec la même compréhension des choses que lorsqu'il était parti en 1839. Cette compréhension était très simple: dans le pays il n'existait qu'un vrai pouvoir, c'était celui du chef de l'Etat, les autres pouvoirs ne servaient que pour la parade. Le premier pouvoir qui sentit que son rôle devenait de pure parade fut le Conseil. Il convient, du reste, de rappeler à cette occasion que la maîtrise de la situation avait passé du Conseil à l'Assemblée d'une façon définitive et qu'au fur et à mesure que le prestige de l'Assemblée s'élevait, le peu de respect qui restait attaché au nom du Conseil s'en allait.

Tout d'abord le Prince Miloch pensait à supprimer tout simplement le Conseil. Mais, lorsqu'il reconnut l'impossibilité de cette mesure, il s'efforça de rendre

cette assemblée inoffensive. Elle lui paraissait dangereuse pour deux raisons : la première parce que les conseillers étaient mis sous la protection de la Porte, de telle sorte que le Prince ne pouvait pas les révoquer sans l'assentiment de cette dernière, même au cas où ils auraient commis un crime ; la seconde, parce que le Conseil était composé de partisans de Karageorgevitch et de ceux de l'oligarchie du Conseil. Aucun de ces deux groupes n'était donc favorablement disposé envers le Prince Miloch. Quant au lien qui existait entre le Conseil et la Porte, le Prince Miloch ne se sentait pas en mesure de le rompre, puisqu'il était fondé sur la Constitution même, dont l'abrogation n'était pas possible sans l'assentiment de la Porte. Pourtant, s'il n'était pas en état de rompre ce lien, il pouvait s'en désintéresser. Il modifia en conséquence le serment des conseillers ; dorénavant les conseillers prêteront serment de fidélité seulement au Prince serbe, et non pas, comme c'était jusqu'alors, au Sultan turc. Il abrogea l'additif au règlement intérieur du Conseil du 3 mai 1858. Cet additif, qui était imposé par l'oligarchie du Conseil au Prince Alexandre Karageorgevitch, avait réglé jusque dans ses détails la responsabilité pénale des conseillers, sur laquelle étaient compétents pour statuer en dernière instance, d'un côté le Conseil, et de l'autre la Porte. Quant à la composition des membres du Conseil, le Prince Miloch avait révoqué l'ancien Conseil et en avait constitué un nouveau composé de ses hommes, bien que

la Constitution ait proclamé l'inamovibilité des conseillers. L'ancien Conseil se rendant compte qu'il avait perdu la partie lors des événements révolutionnaires de 1858, n'avait plus le courage nécessaire pour protester contre la violation de ses droits constitutionnels et ses membres constituaient une armée démoralisée. Ceux qui ne s'étaient pas résignés à leur sort tâchaient de se rapprocher du Prince Miloch et de solliciter de lui une nouvelle nomination. Cependant, non seulement le Conseil, mais même la Porte étaient restés passifs devant cette violation de la Constitution. La Porte aimait, en effet, à s'immiscer dans nos affaires intérieures en jouant le rôle de protectrice des lois contre un prince despotique, mais elle exerçait seulement son action lorsqu'il y avait dans le pays un mouvement puissant contre le prince, et lorsque ce mouvement paraissait assez fort pour vaincre tout seul le prince, sans qu'elle soit obligée d'intervenir par les armes. Cette fois il existait dans le pays un mouvement au profit du Prince, et non pas contre lui, et pour cette raison la Porte faisait semblant de n'apercevoir aucune atteinte aux droits d'inamovibilité des conseillers.

Le Prince Miloch qui ne respectait pas l'inamovibilité des anciens conseillers, respectait encore moins celle des nouveaux. Sur la demande de l'Assemblée de 1859, il avait notamment révoqué trois conseillers. Les conseillers du Prince Miloch étaient les anciens chefs nationaux, des hommes dépourvus du

prestige d'une culture intellectuelle supérieure, et, dont un petit nombre même étaient lettrés. Ces conseillers n'étaient pas à la hauteur de leurs fonctions à une époque où le Conseil avait à dresser des projets de loi et à statuer sur des questions de la grande politique nationale. Envers de tels conseillers le Prince Miloch n'avait aucun égard. En général, le ton qu'il employait avec le Conseil n'était pas celui que devait avoir un Chef d'Etat envers le second facteur législatif. C'était ce même ton familier et bourru qui lui était propre et qui était si connu par les fonctionnaires pendant son premier règne. Le Prince Miloch considérait le Conseil comme une Commission purement législative qui n'avait pas autre chose à faire qu'à dresser des projets de loi, et qui devait borner là ses attributions.

Le Prince Miloch mourut en 1860 et il eut pour successeur son fils, le nouveau Prince Michel. Dès que ce dernier eut pris possession du pouvoir, il commença, sans abroger la Constitution de 1838, à modifier ses principales prescriptions par des lois ordinaires, et à prendre des mesures pour agrandir son pouvoir et l'assurer contre toute l'immixtion. Une de ses premières réformes visa le Conseil, dont la nouvelle loi du 17 août 1861 restreignit la compétence, en le privant à peu près de toutes les attributions spéciales qu'il exerçait antérieurement. Le Conseil perdit ainsi sa situation de premier et principal facteur dans l'Etat, et fut étroitement subordonné au Prince. L'im-

portance de la loi 1861 résidait dans le fait que les conseillers étaient mis sur le même rang que tous les autres fonctionnaires. Jusqu'alors les conseillers n'étaient pas les fonctionnaires dans le vrai sens de ce mot. Le Prince n'était pas leur chef et ils possédaient un pouvoir de contrôle sur toute la vie de l'Etat. Pour cette raison, étant en quelque sorte des représentants du peuple, ils étaient indépendants du Prince, et grâce à leur inamovibilité, presque inattaquables. La loi de 1861 partait de ce point de vue que les conseillers devaient, en tout cas, être des fonctionnaires, des fonctionnaires du plus haut rang il est vrai, mais tout de même des fonctionnaires. Il résulte de là que: *a)* le Prince nommait les conseillers comme il nommait tous les autres fonctionnaires. Sur ce point, la disposition du règlement intérieur du Conseil de 1839, relative à l'entente entre le Prince et le Conseil, pour la nomination des conseillers, était donc abrogée. *b)* Les conseillers ne jouissaient plus de privilèges spéciaux. A cet égard, la disposition de la Constitution de 1838, concernant l'inamovibilité des conseillers était également abrogée. Dorénavant, les conseillers exerceraient leurs fonctions dans la mesure où le voudrait le Prince. Ils pouvaient, à toute heure, être mis en retraite. Sous cette menace constante, les conseillers devaient avoir envers le Prince le sentiment de la subordination et de l'obéissance qui sont de règle chez les fonctionnaires. *c)* Dans une certaine mesure, le Prince exerçait le

pouvoir disciplinaire sur les conseillers. *d)* En ce qui concerne leurs fautes non disciplinaires, les conseillers, comme tous les autres fonctionnaires, relevaient des tribunaux ordinaires, et en cela, la disposition de la Constitution de 1838, qui prévoyait dans la procédure du jugement des fautes des conseillers, une certaine action, un certain contrôle de la Porte, était également abrogée. Cependant, bien qu'un profond changement ait été opéré sur le fond des rapports entre le Prince et les conseillers, la loi de 1861 laissait au Conseil son ancienne compétence générale presque sans changement. Le Conseil restait le second facteur constitutionnel; il décidait sur les lois; il autorisait les budgets, et même on envisageait, sous une forme imprécise, la responsabilité des ministres devant le Conseil pour la non exécution des lois. En résumé, le Conseil exerçait toutes les fonctions dévolues à un corps législatif, mais, par contre le Prince Michel pouvait toujours refuser la sanction à ses propositions et projets de loi. L'organisation du Conseil, qu'avait réalisée le Prince Michel, souffrait ainsi d'une contradiction essentielle. La situation de simples fonctionnaires, dans laquelle se trouvaient les conseillers, ne s'accordait guère avec les fonctions législatives que le Conseil devait exercer. D'après la Constitution de 1838, le Conseil était ce qu'est aujourd'hui la Chambre des Députés, le détenteur du pouvoir législatif, et il conservait ces prérogatives même après la loi 1861. Il y avait donc entre ces attribu-

tions législatives des conseillers et leur situation subalterne de fonctionnaires la même incompatibilité que celle qui consisterait aujourd'hui à donner au chef de l'Etat le droit de nommer et de révoquer les membres du Parlement. En résumé, nous pouvons constater que sous le règne du Prince Michel, le Conseil avait vu diminuer considérablement son importance politique. En mettant les conseillers au rang des simples fonctionnaires, le Prince Michel les avait privés de cette indépendance que devaient avoir les porteurs du pouvoir politique. Aussi est-ce pour cette raison que le Conseil sous prince Michel vit disparaître ses attributions politiques, tandis que ces attributions administratives commençaient à se développer largement.

DEUXIÈME PÉRIODE

CHAPITRE PREMIER.

Constitution de 1869

La suppression des nombreuses attributions autrefois dévolues au Conseil avait hâté la transformation de ses fonctions. Sous le règne du Prince Michel, le Conseil d'Etat était devenu pour ainsi dire une victime à qui on a laissé encore la vie. Les conseillers n'avaient plus ce rang privilégié et exceptionnel dont ils jouissaient jusqu'alors, et dans l'ensemble de leurs droits et encore plus dans le domaine politique ils avaient perdu la presque totalité de leurs prérogatives. Mais, en somme, le Conseil restait encore comme un facteur essentiel en matière législative; cette fonction qui lui appartenait n'était pas supprimée et il la partageait, comme nous le savons, avec le Prince. Après l'assassinat de ce chef d'Etat et avec la proclamation de la Constitution de 1869, la nature juridique du Conseil fut changée de fond en comble. Le pouvoir législatif fut enlevé du Conseil et transmis à un autre corps, l'Assemblée Nationale, qui devait depuis lors fonctionner régulièrement.

L'Assemblée Nationale existait même auparavant,

depuis la Première Résurrection et constituait une des plus anciennes et des plus remarquables institutions dans la Principauté Serbe (§ 1 de la loi du 5 janvier 1859); malgré l'opposition du Conseil, elle avait même un rayon d'attributions très importantes. Fort longtemps elle avait été régie par les règles du droit coutumier, mais, en principe, elle était composée et convoquée selon la volonté du Prince lui-même. Nous trouvons les premières prescriptions positives la concernant dans la loi sur l'Assemblée du 28 octobre 1858 (Recueil II), après laquelle sont venues les lois des 5 janvier 1859, 14 janvier 1859, 30 juin 1860 et 17 août 1861, dans lesquelles sont insérées les prescriptions relatives aux conditions d'éligibilité, à la date fixe de la convocation et la détermination de sa compétence. Mais, jusqu'à la Constitution de 1869, l'Assemblée Nationale ne sut pas jouer dans la vie politique de la Serbie, ce rôle dont le Conseil d'Etat avait si habilement profité, pendant plus d'un demi-siècle, ni même prendre le pouvoir législatif en mains; elle n'était autre chose qu'un organe consultatif du Prince et du Conseil, un organe qui émettait des opinions, exprimait des desiderata et faisait des propositions. Toute la différence consistait en ceci que ces deux facteurs devaient prendre au préalable, dans les cas prévus par la loi, l'avis de l'Assemblée (par exemple au sujet des dettes de l'Etat, des nouveaux impôts, de la révision de la Constitution, de l'aliénation ou l'échange d'une partie du territoire serbe); dans tous

les autres cas, le Prince et le Conseil n'étaient pas tenus de prendre cet avis, si comme le prévoyait le § 3 de la loi du 17 août 1861 « ils ne désiraient pas connaître l'opinion du peuple ». Cet état de choses cessera au moment de la mise en vigueur de la Constitution de 1869, qui organisera les fonctions ordinaires et régulières des deux grandes institutions qu'étaient à cette époque l'Assemblée Nationale et le Conseil d'Etat. L'Etat va posséder ainsi deux organismes régulateurs.

D'après l'article 54 de la Constitution de 1869, l'Assemblée Nationale était autorisée à exercer le pouvoir législatif au lieu et place du Conseil d'Etat, qui, ayant perdu cette fonction importante, avait cessé d'être un facteur politique dans l'Etat, et devenait une direction administrative composée de simples fonctionnaires, tout à fait dépendants du pouvoir exécutif, lequel les nommait et mettait à la retraite à son gré. Un champ nouveau de travail avec des larges attributions administratives et juridictionnelles s'ouvrait pour le Conseil d'Etat. La tradition disparaissait et à sa place venait se mettre la volonté puissante et formelle des lois. La Constitution de 1869 réalisait donc des progrès réels.

Sous la Constitution de 1869, les fonctions qu'occupait le Conseil d'Etat peuvent être divisées en trois principales catégories: 1° Pour le Gouvernement il devenait ce qu'était jusqu'alors l'Assemblée Nationale: un organe consultatif; son avis n'était demandé qu'à

titre facultatif, et il ne devait pas être obligatoirement suivi. 2° Ses fonctions administratives étaient de différentes natures: pour un grand nombre de questions financières, il constituait un organe de décision; sans son autorisation, les dépenses extraordinaires ne pouvaient pas être engagées; l'Etat ne pouvait pas davantage s'endetter dans les cas prévus par la Constitution; de même, on ne pouvait pas au-dessus d'une certaine somme ajouter des centimes additionnels au principal de l'impôt pour les besoins des départements, des arrondissements et des communes; on ne pouvait pas, non plus sans son autorisation, consentir des prêts sur le Trésor de l'Etat, ni même ceux sur le Trésor de la Direction des Fonds, etc...; son intervention était, d'autre part, nécessairement obligatoire pour toute une série de questions spéciales, comme par exemple: pour faire exproprier, d'après les prescriptions de la loi, des immeubles pour cause d'utilité publique, ou pour conférer la naturalisation serbe à un étranger dans des conditions exceptionnelles, etc... 3° Enfin, le Conseil d'Etat avait deux fonctions spéciales en matière contentieuse: il était compétent pour trancher tous les conflits positifs ou négatifs qui pouvaient s'élever entre deux ou plusieurs autorités administratives; il rendait, enfin, des arrêts sur tout le contentieux administratif.

Le contentieux administratif apparaissait pour la première fois dans notre législation avec la Constitution de 1869. La définition qui en était donnée dans cet

acte fut complétée et élargie par la loi sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat du 5 octobre 1870. Les caractéristiques principales de ce contentieux consistaient: en ce que, d'abord, le particulier pouvait seulement élever une requête contre les décisions ministérielles et, ensuite, en ce que l'arrêt par lequel le Conseil avait annulé une telle décision n'était jamais définitif. En résumé, les innovations qu'avait apportées la Constitution de 1869 venaient de tracer un nouveau chemin dans notre administration supérieure, et les résultats de ce nouveau régime étaient, pour le moment, incontestablement bons.

CHAPITRE II.

Constitution de 1888 et Constitution octroyée par la proclamation du Roi, en 1901

Ces deux Constitutions ne sont que la suite de la précédente, et elles continuent à apporter de petits progrès à l'évolution un peu hésitante, parfois même interrompue, de notre administration générale.

D'après la Constitution du 22 décembre 1888 les nouveaux principes ont été introduits dans la vie administrative. Sur leurs bases, on est arrivé à pouvoir organiser de nombreuses branches de l'administration centrale comme aussi celle des administrations locales. Le Conseil d'Etat, qui restait, à proprement parler, un corps administratif, devait être composé d'une autre façon et occuper de nouvelles fonctions. Les conseillers d'Etat, quoique mis au rang des autres fonctionnaires, devenaient inamovibles dans leurs places et leur dignité. Deux lois venaient d'être promulguées : l'une sur la situation et les appointements des membres et du personnel du Conseil d'Etat qui portait la date du 15 février 1890, et l'autre sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat en date du 2 février 1891. A l'occasion de cette dernière loi, le Conseil avait édité le 22 novembre 1891 une

publication relative aux conditions dans lesquelles devaient être formulées les requêtes dans le cas d'exercice des divers recours. (Recueil 47.) Ces deux lois avaient beaucoup contribué à combler des lacunes qui existaient dans le fonctionnement de cette institution administrative.

La Constitution de 1888 conservait au Conseil d'Etat le caractère d'un corps administratif, qui avait sa compétence judiciaire spéciale; elle lui assurait, en outre, l'indépendance, soit à l'égard des places de ses membres qui étaient soumis à l'élection et étaient considérés comme fonctionnaires avec des droits exceptionnels, soit à l'égard des arrêts rendus sur les matières pour lesquelles il était compétent pour statuer.

Ses fonctions consultatives étaient restées les mêmes que sous la Constitution de 1869, sauf, toutefois, une différence. Aucune proposition de loi qu'elle émanât, soit du Gouvernement, soit de l'initiative législative, ne pouvait être mise en discussion devant l'Assemblée Nationale avant que l'on ait demandé l'avis du Conseil d'Etat. Cet avis, le corps législatif n'était pas obligé de le suivre, mais la consultation était obligatoire.

Le nombre des affaires de nature administrative dont il s'occupait, était augmenté: il rédigeait des listes de candidats pour les places vacantes à la Cour des Comptes, à la Cour d'Appel et à la Cour de Cassation; il rendait aussi des arrêts sur les recours contre

les élections aux assemblées départementales et aux sections communales. Sa compétence judiciaire était aussi élargie. Le Conseil d'Etat devenait un tribunal disciplinaire et avait le droit de prononcer des peines contre les fonctionnaires pour les fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions. Comme juridiction de contentieux administratif, et ici il était innové sur la Constitution de 1869, il rendait des arrêts qui étaient obligatoires pour les ministres. La fonction judiciaire du Conseil d'Etat était ainsi pleinement reconnue et elle était pourvue des sanctions nécessaires.

La Constitution octroyée par la proclamation du Roi, le 6 avril 1901, apporta des changements dans toutes les branches de l'organisation de l'Etat. Le Conseil d'Etat, composé de conseillers que le Roi nommait parmi les membres proposés par le Sénat, était appelé à remplir de nouvelles fonctions en matière de juridiction administrative: il avait le droit de statuer sur le recours contre les décrets de nomination par lesquels avaient été lésés les intérêts légitimes des particuliers. La situation de ses membres comme fonctionnaires de l'Etat restait la même que sous la Constitution de 1888. Deux lois furent promulguées sous la Constitution de 1901, sur le Conseil d'Etat: la loi sur son organisation du 21 décembre 1901 (Recueil 56) et la loi sur son règlement intérieur du 31 janvier 1902 (Recueil 57), et elles donnèrent en somme des résultats assez satisfaisants.

La Constitution de 1901, qui était presque identique à celle de 1888, et qui protégeait aussi l'indépendance du Conseil d'Etat, renfermait deux prescriptions tout à fait nouvelles, par lesquelles ses fonctions judiciaires étaient réglées sur une base beaucoup plus large que jusqu'alors. En premier lieu, on avait donné aux particuliers et à la Cour des Comptes le droit d'exercer un recours contre les décrets de nomination que le Conseil pouvait annuler soit d'après les prescriptions de cette Constitution, soit d'après celles de la loi sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat du 31 janvier 1902. L'importance de ces lois était grande et on commençait à s'apercevoir que nos fonctionnaires étaient mieux protégés contre l'autorité discrétionnaire du pouvoir central et que, d'autre part, les dépenses qui grevaient le budget, pouvaient désormais être légalement justifiées. En outre, les recours pouvaient être exercés non seulement dans les cas où ils étaient d'ores et déjà recevables, mais aussi dans des cas, limitativement énumérés, qui n'avaient pas été prévus jusque-là.

A la fin de cet exposé, il nous est permis de constater que ces deux Constitutions avaient beaucoup contribué au développement de la justice administrative. Cette dernière n'avait pas été, il est vrai, d'abord parfaite, ni toujours suffisamment souple. Le Conseil d'Etat fonctionnait, en effet, sous un régime nouveau, les conseillers étaient d'anciens fonctionnaires et les affaires qui étaient portées devant

eux en vue d'aboutir à des arrêts équitables n'étaient pas dans beaucoup de cas heureusement terminées. ce qui s'explique par l'insuffisance des lois et aussi par l'esprit arbitraire chez les conseillers. Mais telle qu'elle était organisée, cette institution réalisait un progrès considérable et elle satisfaisait, en fait, aux premiers besoins de la vie administrative.

CHAPITRE III.

Constitution de 1903

La dernière Constitution intéressant l'histoire du Conseil d'Etat fut celle du 5 juin 1903, qui laissa subsister la loi organique sur le Conseil d'Etat du 21 décembre 1901 et la loi sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat du 31 janvier 1902; c'est avec cette Constitution que se termine la vie du passé pour notre Conseil d'Etat.

Cette assemblée, d'après les lois qui viennent d'être citées, était un corps administratif supérieur dans le Royaume de Serbie, une institution unique et spéciale, qui, comme telle, occupait dans la hiérarchie des fonctionnaires la première place. Les conseillers d'Etat avaient le même rang que les autres fonctionnaires de l'Etat, mais ils ne pouvaient pas être révoqués, ni affectés à d'autres fonctions de l'Etat. La situation des conseillers d'Etat, à l'égard d'autres fonctionnaires, était presque identique, mais elle était en quelque sorte mieux assurée et plus stable. Ce privilège se justifiait par la nature de leurs fonctions qui devaient, en raison de leurs attributions de justice administrative, être régulières et assurées. Les conseillers d'Etat étaient nommés par décret du Roi sur la proposition

du président du Conseil des ministres. Ils étaient mis à la retraite après avoir atteint 70 ans. Ils étaient au nombre de quinze. Si un conseiller d'Etat venait à être nommé ministre, sa place au Conseil d'Etat restait vacante jusqu'à ce qu'il vienne la réoccuper après avoir cessé d'être ministre. Au cas toutefois où plusieurs conseillers d'Etat venaient à être nommés ministres et de sorte que le nombre des membres du Conseil n'atteignât plus celui qui est exigé par la loi sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat pour rendre des arrêts valables, on devait procéder à des nominations en nombre strictement nécessaire, pour que le Conseil puisse fonctionner.

Les attributions du Conseil d'Etat étaient réglées par l'article 144 de la Constitution de 1903, et énumérées par des chiffres arabes dans l'article 5 de la loi organique sur le Conseil d'Etat. Nous allons étudier successivement celles qui étaient les plus importantes et qui répondaient exactement à l'énumération donnée dans la loi. 1° Le Conseil d'Etat faisait, sur l'invitation du Gouvernement, des propositions de lois et des projets sur les règlements d'administration d'une certaine importance générale; il donnait de plus au Gouvernement son avis sur les matières auxquelles il s'intéressait. Les propositions de lois et les projets sur les règlements d'administration n'étaient pas obligatoirement adoptés si le Gouvernement ne le voulait pas; ils n'avaient aucune force obligatoire, et le Gouvernement pouvait à son gré, soit les adopter inté-

géralement ou en partie, soit les rejeter en entier. Ses avis aussi n'étaient que facultatifs. 2° Le Conseil d'Etat étudiait les propositions de lois que le Gouvernement présentait à l'Assemblée, ou qui provenaient de l'initiative parlementaire, afin d'émettre des avis sur leur rédaction et sur leurs répercussions pratiques. Ces derniers avis du Conseil n'étaient obligatoire ni pour l'Assemblée, ni pour le Gouvernement, mais en tout cas son point de vue devait être intégralement porté à la connaissance de l'Assemblée Nationale avant qu'elle inscrive à son ordre du jour la proposition de loi en discussion. De plus, le Conseil pouvait désigner un ou deux de ses membres en vue de défendre sa manière de voir devant l'Assemblée. L'Assemblée et le Gouvernement pouvaient fixer, pour chacune de leurs propositions, un délai dans lequel le Conseil devait donner son avis. Le Conseil, à son tour, pouvait demander la prolongation de ce délai. Mais, au cas où le Conseil n'avait pas fourni son rapport et donné son avis à l'expiration de cette prolongation, l'Assemblée pouvait passer à la discussion générale et au vote. 3° Le Conseil d'Etat rédigeait les listes de candidats pour les places vacantes à la Cour des Comptes, à la Cour d'Appel et à la Cour de Cassation. 4° Le Conseil rendait des arrêts sur les requêtes adressées par des particuliers au sujet des élections aux assemblées départementales et aux sections, et aussi des élections communales. 5° Comme tribunal disciplinaire, le Conseil était compétent pour connaître des

fautes des fonctionnaires de l'Etat. 6° Le Conseil étudiait les affaires administratives contentieuses et rendait des arrêts en cas de recours contre les décisions ministérielles. Ces arrêts du Conseil étaient en tout cas obligatoires pour les ministres. 7° Le Conseil statuait sur les conflits entre les autorités administratives. Pour les conflits d'attributions, c'était la Cour de Cassation qui était compétente. 8° Le Conseil d'Etat donnait des autorisations pour les dépenses à engager sur le crédit global réservé par le budget pour les cas extraordinaires, comme aussi, pour l'emploi partiel du crédit destiné aux bâtiments, toutes les fois que ces dépenses étaient supérieures à la somme dont le ministre pouvait disposer seul. 9° Le Conseil donnait son autorisation pour les cas exceptionnels de naturalisation. 10° Le Conseil autorisait les compensations de dettes entre l'Etat et certains particuliers, si celles-ci étaient utiles aux intérêts de l'Etat. 11° Le Conseil décidait s'il y avait lieu, d'après la loi, l'expropriation des biens fonciers pour cause d'utilité publique. 12° Le Conseil étudiait et statuait sur le recours contre les décrets de nomination par lesquels avaient été violés les droits acquis des particuliers. La Cour des Comptes avait le droit d'exercer un recours au nom de l'Etat, si un décret de nomination venait à léser un intérêt matériel de l'Etat, au profit des particuliers. 13° Le Conseil étudiait et statuait sur les recours contre les décisions ministérielles prises sur les matières pour lesquelles le ministre n'était pas compétent,

ou avait dépassé la limite des pouvoirs qui lui étaient donnés par la loi. Ces arrêts étaient obligatoires pour les ministres. 14° Le Conseil étudiait d'autres affaires pour lesquelles il avait été rendu compétent par diverses lois.

Avec cette composition du Conseil d'Etat, les particuliers ne pouvaient pas avoir des garanties suffisantes à l'égard des qualités personnelles des conseillers. Les affaires judiciaires de l'ordre administratif sont d'une nature spéciale et elles exigent une connaissance large et approfondie de la constitution et des lois positives. Pour le fonctionnement régulier et assuré de la juridiction administrative, il aurait fallu que les membres du Conseil apportassent plus de préparation professionnelle au travail qui leur était confié. Or, ils n'étaient pas des juristes et ne possédaient pas toujours la connaissance théorique et pratique du droit qui était nécessaire aussi bien chez le juge de l'ordre administratif que chez celui de l'ordre judiciaire.

L'organisation du Conseil d'Etat était uniforme, et il y a lieu de faire ici une remarque assez grave, c'est que la procédure était identique pour toutes les attributions du Conseil. Les fonctions consultatives, les fonctions administratives et les fonctions judiciaires étaient soumises aux mêmes règles et devaient traverser des phases longues et tout à fait inutiles. Cependant, leur nature n'était pas semblable et différait beaucoup pour chacune d'elles. Les unes

avaient trait à un intérêt général ou à celui de l'Etat, tandis que les autres concernaient les droits acquis et les intérêts des particuliers. Aussi, leurs conséquences juridiques ne devaient pas être les mêmes, et c'est pour cela qu'il fallait pour chaque sorte de fonctions une organisation et une procédure spéciales. Le mieux, en ce qui concerne particulièrement les fonctions administratives judiciaires, était que le Conseil fut institué sur des bases identiques à celles d'après lesquelles sont organisés les tribunaux ordinaires. Par une conséquence directe de cette idée, il fallait que la juridiction administrative eût plusieurs degrés.

Bien que tribunal administratif de première et dernière instance, le Conseil ne jugeait pas à proprement parler. Il avait une autorité semblable à celle de la Cour de Cassation, en tant qu'il annulait les décisions des organes administratifs ou déclarait irrecevables les recours portés devant lui. Par ses arrêts, il maintenait l'action administrative dans la voie légale et régulière, mais il n'était pas en état de la modifier tout seul ; il ne tranchait pas des litiges, mais apportait seulement la base d'après laquelle il fallait les résoudre. Il n'avait aucun droit d'initiative indépendante, mais il devait rester dans les limites des actes qu'avaient faits les autorités administratives, car même après l'annulation de ces actes, l'action administrative n'était pas en somme annihilée ; à la place de sa décision illégale, la même autorité pouvait en

prendre une autre. Si cette décision était aussi illégale, ou ne répondait pas à la solution donnée par le tribunal administratif, le particulier devait encore porter recours devant le Conseil d'Etat, et cette procédure pouvait se renouveler plusieurs fois, sans donner aucun résultat définitif. En dernier lieu, il convient de noter que les arrêts du Conseil d'Etat, bien qu'ils fussent, d'après la Constitution et la loi sur le règlement intérieur, obligatoires pour les ministres et qu'ils ne fussent susceptibles d'aucun recours, dépendaient pour leur exécution de la volonté des divers organes de l'autorité administrative. Ces arrêts étaient dépourvus de sanction, et les ministres, comme chefs du pouvoir exécutif, pouvaient la donner, s'ils les trouvaient conformes à leurs idées. La responsabilité spéciale des ministres pour ces actes n'était pas prévue et la seule à laquelle ils pouvaient être exposés, était la responsabilité politique, qui était hors du domaine de l'action des particuliers, puisque celle-ci dépendait exclusivement de l'initiative du corps législatif.

En résumé, il importe de constater le rôle utile du Conseil d'Etat dans les affaires que l'on portait devant lui et la valeur pratique de ses arrêts. Bien qu'il fût le seul corps administratif supérieur dans le Royaume de Serbie, il avait une grande sphère d'activité et un ressort très large de compétence dans lequel il n'était secondé par aucune autre institution. Il fonctionnait pour toutes les affaires possibles ren-

trant dans sa compétence générale; il assurait l'expédition des affaires concernant les intérêts de l'Etat aussi bien que les intérêts privés. Mais, petit à petit, il se dégageait de cette confusion d'actes si divers et il y introduisait de la clarté en édifiant une jurisprudence administrative continue. Répondant à la mission qui lui était confiée, le Conseil d'Etat interprétait un grand nombre de lois, règlements d'administration et décrets administratifs dans les cas contentieux et par cela, il donnait satisfaction aux besoins les plus pressants du pays.

Nous terminons l'histoire du Conseil d'Etat chez les Serbes avec cette étude, qui, bien qu'elle soit volontairement limitée, donnera quelques idées sur son passé si confus. Les traits les plus caractéristiques et les plus saillants que l'on peut y remarquer y sont exposés tels qu'ils étaient, et seuls les événements les plus intéressants de la vie du Conseil y sont retracés.

Après la grande guerre, qui a presque tout changé, vient une ère nouvelle. Nous passons donc à la partie théorique, dont les principes devraient pleinement et étroitement régir le Conseil d'Etat actuel dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, et dont la réalisation n'est qu'à moitié accomplie, en l'absence du plan coordonné qui aurait été nécessaire.

DEUXIÈME PARTIE

PARTIE THÉORIQUE

Nécessité d'une juridiction administrative

La question du contentieux administratif se pose dans les rapports entre l'autorité administrative et les personnes privées. L'occasion en est un acte de l'autorité administrative dont le particulier conteste la légalité. Puisque, dans le contentieux administratif, il faut voir une fonction qui est celle de juger, et une autre qui est celle dévolue à un organisme hiérarchiquement supérieur chargé d'exercer le contrôle sur la légalité des actes administratifs, il serait, vraiment, anormal et contraire à l'idée que l'on doit se faire à propos de ces deux fonctions, de confier l'exercice du contentieux administratif aux tribunaux judiciaires. Le rôle du tribunal est, dans tous les cas, de trancher, sur un point litigieux, deux courants de prétentions contraires, soutenues par des particuliers.

En raison de l'inaptitude des tribunaux judiciaires pour l'exercice du contentieux administratif, il importe d'envisager un autre type de tribunaux et d'examiner le caractère général des tribunaux administratifs, au point de vue, notamment, des garanties qu'ils présentent pour l'application du principe de la séparation des pouvoirs. Nous pouvons d'abord poser

le principe que les tribunaux administratifs, comme leur noms l'indique, n'administrent pas, mais ont pour fonction de juger. Nous tenons à remarquer que cette fonction de juger appartenant aux tribunaux administratifs, n'est pas semblable à celle qui est dévolue aux tribunaux judiciaires. Cependant, le contentieux administratif, bien qu'il soit différent des autres contentieux et litiges, n'est et ne reste qu'un contentieux.

L'institution des tribunaux administratifs répond peut-être mieux au principe de la séparation des pouvoirs que l'attribution de l'exercice du contentieux administratif aux tribunaux judiciaires, mais cette opinion peut soulever des objections d'ordre logique et se heurter à la notion de la justice telle qu'on la conçoit généralement. Les tribunaux administratifs sont appelés à connaître des illégalités commises par l'autorité administrative; ces illégalités, l'autorité administrative est tenue de les réparer elle-même, parce qu'il est de son intérêt propre d'agir toujours en conformité des prescriptions de la loi. Une administration, qui ne renfermerait pas en elle-même des bases de garanties suffisantes contre les actes illégaux de ses organes, ne serait pas, en effet, à même d'être une bonne administration. A ce point de vue, le meilleur moyen de régler le contentieux administratif ne serait pas, à proprement parler, une action judiciaire, mais bien un acte administratif, par lequel l'administration exercerait pour ainsi dire, le contrôle sur elle-même. En réalité, ce contrôle propre, sur ses

actions, une administration qui doit être cantonnée dans le domaine propre de l'administration active, ne serait guère en mesure de l'exercer impartialement, car il est de l'essence même du contrôle qu'il ne peut être exercé par une autorité à laquelle seraient confiées simultanément des attributions d'administration active et des fonctions juridictionnelles.

Quant à la différence entre le contentieux administratif et une instance judiciaire, elle est nette, parce que le caractère essentiel, qui est la contestation d'un droit, n'est le même ni chez l'un, ni chez l'autre. Un tribunal judiciaire est toujours en rapport avec des personnes privées, qui sont sous son autorité. Leurs opinions sur les prescriptions de la loi, qui font l'objet du procès, ne sont autre chose que leurs vues personnelles pour lesquelles il n'est pas douteux qu'elles puissent prévaloir sur l'interprétation judiciaire des lois, qui est toutefois un acte d'autorité. Le contentieux administratif, au contraire, est fondé exclusivement sur la question de légalité d'un acte de l'autorité administrative, et ce procès ne comporte pas deux parties ayant des droits respectifs comme c'est le cas dans un procès entre les particuliers. Si l'autorité judiciaire était compétente pour régler un recours administratif, elle aurait à apprécier si l'acte administratif est légal, auquel cas elle le laisserait en vigueur, ou, au contraire, si celui-ci est illégal, auquel cas elle l'annulerait. Le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce qu'une autorité puisse annuler

les actes d'une autre autorité. D'après ce principe, l'autorité judiciaire peut juger seulement les actes des particuliers, et non pas les actes de l'autorité administrative. L'autorité administrative doit être indépendante de l'autorité judiciaire.

Le contentieux administratif a, en lui-même, de son caractère accidentel, une nature qui correspond à une nécessité pour un Etat moderne, et apparaît comme une conséquence logique de cette conception juridique, d'après laquelle l'autorité administrative est subordonnée aux prescriptions de lois. Cette nature est générale, commune, à toutes les fonctions publiques, mais en ce qui concerne le contentieux administratif, elle est plus accentuée; quant à la subordination de l'autorité administrative, elle nous paraît opportune parce qu'elle permet seule de garantir les droits des particuliers. L'on peut aussi dire que le contentieux administratif soulève spécifiquement et à chaque instant la question de l'exercice de la fonction d'autorité. Qu'est-ce que la fonction d'autorité? Cette idée a son fondement dans les diverses prescriptions qui constituent l'ensemble du droit positif, et d'après lesquelles, en vue de la conservation de l'ordre intérieur et de l'ordre extérieur d'un Etat, les organes de l'autorité administrative sont obligés d'exercer régulièrement leurs fonctions, et de respecter les droits des particuliers, comme aussi, d'astreindre ces derniers à se conformer aux obligations civiques. Dans le cas où ces prescriptions ne sont pas exactement inter-

prêtées, et intégralement appliquées conformément aux lois par l'autorité administrative, l'exercice du recours par les particuliers devient possible. Le but du contentieux est nettement marqué. Il tend à obtenir l'annulation des actes de l'autorité administrative qui sont contraires aux lois, et par cela même à protéger les particuliers dans leurs droits. Il nous paraît que le contentieux administratif doit être considéré comme un moyen d'établir une sanction juridique efficace pour un ordre spécial garanti par les lois administratives.

Dans le cadre de la vie de l'Etat, les organes administratifs représentent, en effet, une autorité publique qui s'exerce par l'intermédiaire des fonctionnaires. Ces derniers l'exercent non pas d'après un droit, parce qu'ils sont dans l'obligation de le faire en tant que fonctionnaires, à qui l'Etat a confié cette charge prévue par le droit positif. Il n'est donc pas possible de parler d'un droit qui appartiendrait aux fonctionnaires d'exercer une fonction d'autorité, car cela serait contraire au sens même du droit. Mais, attribuer ce droit à l'Etat serait, au contraire, la conception la plus logique et la plus naturelle. Rien de plus facile à admettre que l'Etat, pris comme la plus grande puissance collective, soit uniquement qualifié pour exercer son droit d'autorité à l'aide de ses organes légalement nommés. En adoptant un point de vue élargi, nous sommes conduits à affirmer que les organes représentant une fonction d'autorité, exercent celle-ci

comme une obligation, comme un devoir officiel prescrit et ordonné par les lois positives. Le droit positif, dans son ensemble, est destiné à garantir qu'une vie commune soit réglée et reste réglée; de là la conséquence directe que toutes les prescriptions légales violées porteront atteinte à cette vie. Donc les fonctionnaires sont des gardiens, obligés de veiller à ce que les prescriptions légales ne subissent aucune violation, par conséquent, ils ne sont pas privilégiés pour exercer cette fonction, mais tout simplement tenus de le faire.

Le droit positif forme un ensemble de prescriptions légales, par lesquelles sont déterminées les obligations des organes d'autorité, et les droits et obligations des citoyens. La puissance des lois doit être considérée comme supérieure à toutes les autorités de l'Etat. Mais, comme l'autorité administrative est une autorité de l'Etat dans laquelle il est possible de voir le centre de l'action libre, discrétionnaire, et de l'acquisition des droits, de même que de la force coercitive, il est nécessaire d'établir un contrôle sur ses actes en vue d'assurer l'application stricte et rigoureuse des lois positives. Par conséquent, répondant à cette nécessité, la juridiction administrative est appelée à exercer une fonction de contrôle.

Non seulement il est nécessaire d'organiser un contrôle sur l'action de l'autorité administrative, dans le but d'empêcher l'exercice irrégulier et illégal de la fonction d'autorité, mais il est aussi nécessaire de

confier ce contrôle à un tribunal pour donner la possibilité aux particuliers, non seulement de se défendre contre la violation de leurs droits, mais aussi d'obtenir des dommages-intérêts à la suite d'une violation d'un droit acquis .

Le contentieux administratif est aussi le contentieux de l'interprétation de la loi. Les droits et obligations des particuliers ont leur source dans les lois. Tout particulier a le droit d'exiger que l'on reconnaisse et respecte son droit dûment acquis d'après la loi, et de se refuser à déférer à un commandement émané de l'autorité, pour ne faire rien de plus que ce à quoi la loi l'oblige. S'il ne peut obtenir satisfaction à cet égard devant l'autorité administrative active, il s'adressera au tribunal administratif, dont le but est d'interpréter exactement la loi en cause.

Ordinairement, on considère, et c'est aussi le point de vue qui semble préférable, que le contentieux administratif est une institution juridique qui a pour but exclusif de défendre les intérêts des particuliers. En somme, on garantit à ces derniers tous les avantages qu'a entendu assurer le pouvoir législatif au moyen des lois qu'il édicte. On ne peut lui nier ce trait caractéristique, mais, il ne faudrait pas lui donner cette destination exclusive, car, par l'exercice du contentieux administratif on peut arriver à protéger non seulement les simples particuliers, mais aussi à assurer le respect des lois.

Le contentieux administratif, tel qu'il existe aujour-

d'hui, a cependant un caractère subjectif. Son but, en principe, est la protection des droits des particuliers. Il prend naissance là où l'autorité administrative vient à porter atteinte aux prescriptions juridiques à l'égard d'un particulier déterminé, et seulement à la suite d'une demande de ce particulier. Le contentieux administratif, autrement dit, devient le moyen donné au particulier pour se défendre contre une action nuisible de l'autorité administrative dirigée contre lui.

Pourtant, il faut se garder, nous l'avons dit, de concevoir uniquement le contentieux administratif comme une institution créée seulement au profit des particuliers, puisqu'il doit être considéré aussi comme un moyen de protection des lois positives. L'intérêt bien entendu de la communauté entière exige que l'ordre social soit assuré par tous les moyens juridiques possibles contre toutes les atteintes auxquelles il pourrait être exposé, soit de la part des particuliers, soit de la part des autorités elles-mêmes. Il ne faut pas, notamment, affirmer que les institutions juridiques sont exclusivement établies à l'égard des particuliers, car elles le sont aussi en faveur de la communauté prise abstraitement, soit comme une personne juridique, soit comme société solidairement organisée. La preuve peut en être tirée de l'expérience historique, qui démontre que les intérêts communs de la société ne permettent pas à des autorités de l'Etat le développement trop large du pouvoir personnel, qui ne tien-

drait aucun compte des intérêts privés. L'intérêt général et l'intérêt privé coïncident quelquefois pour les mêmes raisons.

Il importe maintenant d'étudier le cas où il n'y a pas lieu à l'exercice du contentieux administratif : c'est justement le cas où l'action de l'autorité administrative n'est pas assujettie à l'application des lois, mais est libre de prendre une décision à sa guise. On ne peut pas contester la légalité de ses actes lorsqu'elle n'est pas obligée de se conformer aux prescriptions des lois. Par l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'autorité administrative peut assurément arriver à léser les intérêts des particuliers, mais elle n'est pas pour cela responsable, et bien que la lésion soit d'une nature grave, les conditions de l'ouverture d'un recours ne peuvent exister, parce que, dans ce cas-là, le particulier pourrait seulement se pourvoir contre l'inopportunité de l'acte administratif et non pas contre sa légalité. Cette même idée peut être exprimée sous une autre forme. Le contentieux administratif suppose strictement la violation d'un droit, et s'il tend parfois à défendre les intérêts des particuliers, il ne saurait s'appliquer à tous ces intérêts sans distinction. Il ne faut pas penser, cependant, que grâce à son pouvoir discrétionnaire, l'autorité administrative est toujours assez prudente pour écarter la possibilité de faire naître le contentieux administratif. Ce pouvoir discrétionnaire doit s'exercer dans les limites des lois ; du moment que l'autorité admi-

nistrative a dépassé ces limites, l'exercice du contentieux administratif devient possible. Par exemple, prenons un acte administratif discrétionnaire qui n'est pas rendu par l'autorité compétente ou que l'autorité compétente a accompli, mais pas dans la forme obligatoire. Dans ce cas le particulier qui ne pourrait pas invoquer l'inopportunité de cet acte, peut, cependant, se pourvoir contre lui parce que l'acte est illégal en raison de ce que l'autorité, qui l'a rendu, n'était pas compétente, ou qu'elle ne l'avait pas fait dans la forme prescrite.

L'action administrative qui s'exerçait à ses débuts selon une libre appréciation des intérêts de l'Etat, est régie, dans un Etat moderne, par des règles formulées d'avance en vue d'un conflit possible entre ces intérêts et ceux des particuliers. Afin que l'autorité administrative soit mieux liée à ces règles, elles sont édictées par le pouvoir législatif, qui est une autorité supérieure à elle. De là, l'apparition, l'existence du droit administratif, qui représente l'ensemble des règles que le pouvoir législatif a prescrites pour tracer le domaine d'action de l'autorité administrative.

Mais, tout n'est pas terminé parce que des règles sont édictées, il faut encore prendre des garanties pour que l'autorité administrative les respecte dans les cas concrets. Les prescriptions du droit administratif sont établies en vue de la défense des particuliers contre l'arbitraire des organes administratifs. Ce principe fournit le moyen aux particuliers d'obtenir réparation

toutes les fois que les organes administratifs auront porté atteinte à ces prescriptions. La question se pose immédiatement de savoir qui sera compétent pour statuer sur les requêtes des particuliers. Si ce sont des organes administratifs, ils jugeront évidemment sur un objet qui les concerne de près; en ce cas leur impartialité sera douteuse, et par conséquent, il conviendrait de laisser à l'autorité judiciaire le soin d'exercer un contrôle sur les organes administratifs au point de vue de l'application qu'ils font des lois administratives, dans les mêmes conditions où elle exerce elle-même un contrôle sur les simples particuliers dans l'exercice de leurs droits civils. Mais, d'après le système de la juridiction administrative répandu presque dans tous les Etats — sauf l'Angleterre et la Belgique — le contentieux administratif ne rentre pas dans la compétence des tribunaux ordinaires. Il est réglé devant l'autorité administrative, mais pour éviter que les organes administratifs ne jugent eux-mêmes, le contentieux administratif n'est pas confié aux mêmes organes, qui l'ont fait naître en raison de leurs actes. Parmi ces organes administratifs les uns édictent des commandements aux particuliers; les autres, sur la demande des particuliers, statuent sur la légalité de ces actes : ces derniers organes peuvent être appelés les organes administratifs juridictionnels. Il importe de retenir que ces organes, quoiqu'exerçant une fonction juridictionnelle, sont tout de même des organes administratifs, qui dépendent

du chef de l'autorité administrative comme tous les autres organes administratifs. Un danger peut résulter de l'application de ces principes au cas où le chef de l'autorité administrative exerce une influence nuisible, soit sur les organes de l'administration active, en vue de les pousser à porter atteinte aux prescriptions du droit administratif, soit sur les organes administratifs juridictionnels, en vue de les forcer à rejeter toutes les demandes des particuliers à l'occasion de ces actes illégaux. Pour que l'autorité administrative, en effet, soit effectivement placée sous le régime des lois positives, on ne doit pas laisser à son arbitraire l'application des prescriptions du droit administratif.

A un point de vue strict, on ne peut pas admettre l'institution des tribunaux administratifs, parce que ces tribunaux appartiennent intégralement à l'autorité administrative dont ils constituent une partie. Ils ne peuvent pas aisément avoir à son égard l'indépendance que comporterait une force extérieure, chargée de tenir l'autorité administrative dans les limites des lois positives. Mais ces raisons perdent la plus grande partie de leur valeur si l'on considère que les tribunaux administratifs répondent tout à fait au principe de la séparation des pouvoirs. Il est vrai, par contre, que le principe de la séparation du pouvoir appliqué jusqu'aux dernières limites, apporte des entraves à la réalisation du progrès pour un Etat moderne.

En définitive, l'existence des tribunaux administra-

tifs, si elle doit être considérée comme nécessaire, ne peut être justifiée d'une manière absolument complète et décisive.

TROISIÈME PARTIE

JURIDICTION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE PREMIER.

Aperçu de la juridiction administrative du Conseil d'Etat

La juridiction administrative actuelle a perdu ce caractère d'imprécision qu'elle avait auparavant, à l'égard des organes de l'autorité qui l'exerçaient. Auparavant tous les cas qui appartenaient au domaine de la juridiction administrative, étaient de la compétence exclusive d'un corps qui, bien qu'il fut organisé d'une façon satisfaisante, n'arrivait pas à donner aux affaires qui étaient portées devant lui, de véritables garanties d'équité, en raison soit d'une trop grande diversité des affaires, soit de leur nombre excessif. Les arrêts qui étaient rendus par ce corps l'étaient dans l'esprit d'une soumission presque absolue des particuliers à l'égard des autorités administratives. Cependant, la juridiction administrative d'aujourd'hui a une organisation différente de celle d'alors, grâce à laquelle elle peut donner des garanties de justice stables. La juridiction administrative, d'après la Constitution de 1921 et la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, est organisée sur le

principe du double degré de juridiction; ainsi il y a des tribunaux administratifs de première instance, et le Conseil d'Etat comme tribunal de seconde et dernière instance. Mais, le Conseil d'Etat est, de plus, en même temps le tribunal administratif de première et dernière instance pour les recours formés contre les décisions ministérielles, c'est-à-dire contre les décisions de l'autorité administrative centrale et les décrets de nomination.

Ainsi nous l'avons tout à l'heure fait remarquer, cette juridiction administrative donne, incontestablement, plus de garanties de fonctionnement régulier qu'elle n'en donnait dans son organisation antérieure. Quelles en sont les raisons et quelle est l'étendue de ces heureux résultats, nous le verrons dans un exposé ultérieur. Pour le moment nous nous bornons à faire remarquer que les particuliers, grâce à cette nouvelle organisation, puissent réellement avoir des garanties que procure l'institution du degré de juridiction, et qui seront augmentées encore lorsque la décentralisation administrative, prévue par la Constitution et à peu près mise au point par la loi sur l'administration générale, sera plus complètement réalisé, et que les organes inférieurs de l'autorité administrative, depuis les ministres, seront autorisés à prendre des décisions définitives sur un très grand nombre de questions contre lesquelles il est possible de former un recours contentieux. Si dans l'Etat d'aujourd'hui les prérogatives du pouvoir central étaient restées les mêmes et

si les ministres seuls, à l'exclusion de toutes autres autorités, avaient le droit de prendre des décisions définitives, les particuliers profiteraient peu de l'institution des tribunaux administratifs de première instance, puisque c'est le Conseil d'Etat qui statue sur les décisions ministérielles en première et dernière instance. Mais, il est vrai que les particuliers, en dehors du recours judiciaire contre les décisions de l'autorité administrative inférieure, ont droit au recours hiérarchique à une autorité administrative supérieure. Mais, on peut constater que ce recours ne leur offre pas beaucoup d'avantages, car l'administration active est, dans beaucoup de cas, solidaire, et tous ses organes sont également disposés à juger les cas des particuliers aussi bien d'après la loi que d'après le but qu'ils poursuivent, même quand ce but ne peut se concilier avec les termes de la loi.

Puisque la juridiction administrative a pour but, comme la juridiction ordinaire, à rétablir le rapport normal défini d'après la loi, qui a été rompu par un différend, il est nécessaire que son organisation et sa procédure se rapprochent le plus possible de celles des tribunaux ordinaires. Aussi le législateur a-t-il organisé, à côté de l'institution du degré de juridiction, la procédure de la juridiction administrative sur le principe de la procédure verbale appliquant, ainsi, les principes de la procédure civile aux tribunaux administratifs. Il n'y a pas de doute que la procédure verbale ne soit pour la défense des droits des parti-

culiers un moyen aussi sûr que la procédure écrite, parce que, dans cette dernière, l'autorité administrative, comme défenderesse, y est en meilleure posture que le simple particulier. De plus, c'est l'autorité administrative qui rédige et envoie au tribunal les divers actes concernant le différend, et d'après lesquels est prise la décision. Pour ces raisons, on peut dire que notre juridiction administrative est organisée de manière à donner toutes les garanties possibles à la défense de tous les droits individuels. Cependant cette organisation n'est pas sans présenter un nombre considérable de défauts et il serait à désirer que beaucoup d'améliorations y soient apportées, mais on ne peut oublier qu'il est difficile d'arriver à la perfection.

En premier lieu, la Constitution fixe les caractères essentiels de la juridiction administrative, et après elle, viennent les lois qui réglementent son organisation en détail. Quels sont les principes qui ont inspiré le législateur pour cette réglementation? Tout d'abord, le principe de l'institution d'une juridiction administrative se trouve posé dans les articles 102 et 103 de la Constitution. Ces articles sont placés dans la huitième section, qui est consacrée à l'autorité administrative. D'après l'idée du législateur, la juridiction administrative entre, en effet, dans l'organisation de l'autorité administrative. C'est ainsi que, dans notre législation positive, se trouve réglée cette question qui n'est pas encore définitivement résolue dans la science du droit public, à savoir si le contentieux administra-

tif doit être confié à l'autorité judiciaire, ou bien à l'autorité administrative. Cette question litigieuse est tranchée chez nous en ce sens que le contentieux administratif n'est, en réalité, confié ni à l'autorité judiciaire, ni à l'autorité administrative. D'abord, il n'est pas confié à l'autorité judiciaire, parce qu'il n'existe pas d'unité en matière de juridiction de Cassation, bien que les tribunaux administratifs soient les tribunaux possédant une organisation complète et ne soient pas dépendants de l'autorité administrative : la juridiction administrative a, en effet, sa Cour de Cassation séparée, le Conseil d'Etat. Le contentieux administratif n'est pas non plus confié à l'autorité administrative, parce que la juridiction administrative est complètement isolée et indépendante de l'autorité administrative, à laquelle elle est seulement rattachée, car la Constitution l'a prévu ainsi et sans qu'il existe aucun rapport hiérarchique entre elle et l'administration active.

Cette solution a quelque chose d'équivoque et elle montre nettement que le législateur n'avait pas eu le courage de résoudre cette question litigieuse, soit d'un côté, soit de l'autre, pour la résoudre définitivement. En général, il a évité de préciser, de s'arrêter nettement soit à une base, soit à une autre. Forcé par des circonstances qui ne permettaient pas des ajournements trop longs, contraint, d'autre part, de mettre à la disposition des particuliers une juridiction administrative à tendance égalitaire, se heurtant enfin à la diversité des lois de certaines régions, le législateur a

renoncé à édifier un véritable système juridique, et s'est inspiré seulement de considérations d'utilité pratique d'un caractère momentané. Mais cette méthode a, sans doute, ses bons côtés. Grâce à elle, sont évitées les objections que les partisans de la juridiction administrative séparée peuvent faire en alléguant le non sens qui consiste à voir l'autorité administrative se juger elle-même. On évite également ainsi les critiques soulevées par les partisans de cette organisation administrative juridictionnelle et d'après lesquelles les tribunaux administratifs statuent sur le contentieux administratif uniquement par application du principe de la séparation des pouvoirs, et en raison du caractère spécial du contentieux administratif.

On peut, par conséquent, invoquer des arguments pour et contre ce système mixte, bien que sa justification entière soit très difficile, et qu'il soit au point de vue juridique absolument inacceptable. Ainsi, bien que les tribunaux administratifs fassent partie, d'après la Constitution, de l'autorité administrative, ils sont de véritables tribunaux. Ils sont, tout d'abord, des tribunaux en raison de leurs fonctions et de leur but; ils sont encore des tribunaux en raison du statut personnel de leurs membres, qui jouissent de l'indépendance entière accordée aux juges.

Mais il faut bien reconnaître que cette organisation ne correspond à aucun système juridique; d'autre part il est difficile de comprendre sa nature et son caractère double, et enfin il est douteux qu'il puisse

assurer la régularité de la juridiction administrative. Précisons plus exactement les motifs qui nous ont amené à cette opinion. Lorsque nous disons que les tribunaux administratifs sont des tribunaux en raison de leurs fonctions et de leur but, nous prenons seulement en considération le caractère judiciaire qui leur a été attribué. Cette affirmation ne serait pas, toutefois, entièrement exacte si nous nous arrêtons exclusivement à ce caractère; et aussi est-il nécessaire d'élargir cette notion de la fonction judiciaire des tribunaux administratifs, car, bien que la loi traite l'autorité administrative comme partie en procès, comme partie accusée, elle autorise le tribunal administratif, non à apprécier et juger les faits de la cause, mais seulement l'acte lui-même qui leur est soumis. L'objet du recours est donc la régularité de cet acte et le tribunal administratif est autorisé à le laisser en vigueur ou à l'annuler. Il est juge, mais il juge seulement la régularité et la légalité de l'acte en question, et non point son effet, pas plus que la réparation du dommage subi. Les tribunaux administratifs ont dès lors compétence, non pour juger, mais pour apprécier réellement l'acte attaqué en qualité d'organe organisé sur la base judiciaire. Le recours qui est possible d'après notre loi, est le recours pour l'annulation de l'acte, ce qu'on appelle le contentieux de l'annulation. Cependant, la compétence pour le contentieux administratif fondamental n'est pas déterminée, et il ne convient pas de parler du contentieux de pleine

juridiction, qui doit être considéré comme une véritable fonction judiciaire, dans le domaine de la juridiction administrative.

Quels doivent être les organes qui sont chargés de statuer sur les affaires, au nom de la juridiction administrative? La Constitution les divise en deux catégories. Ceux qui appartiennent à la première sont considérés comme plus anciens que ceux de la seconde, et le champ d'attributions des uns et des autres est déterminé par des lois spéciales. La juridiction administrative est exercée par les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat. Tout d'abord, voyons comment est réglée l'organisation des tribunaux administratifs, bien qu'ils ne rentrent pas directement dans l'objet de notre étude. Les tribunaux administratifs sont des juridictions de première instance. Ils sont compétents pour statuer en premier ressort sur tous les recours exercés contre les actes de l'autorité administrative, sauf contre ceux qui sont rendus par les ministres. Contre leurs arrêts, un recours est possible devant le Conseil d'Etat comme tribunal de deuxième instance (art. 37 de la loi). Cette organisation des tribunaux administratifs est provisoire; elle durera jusqu'à la confection d'une nouvelle loi sur l'organisation des tribunaux pour tout le pays, qui instituera un tribunal administratif pour chaque ressort de Cour d'Appel (article 6 de la loi). Quant leur compétence, c'est-à-dire leurs attributions administratives juridictionnelles et leurs attributions à proprement parler admi-

nistratives, elle est ainsi réglée. Tout d'abord, les tribunaux administratifs ont une double compétence. Ils sont des tribunaux administratifs de première instance. Ils exercent ensuite le contrôle sur les institutions autonomes d'après la loi sur l'autonomie des circonscriptions administratives de la ville, de l'arrondissement et de la région. Or, ils sont non seulement des tribunaux administratifs, mais aussi des organes de l'autorité administrative pour certaines affaires que la loi a attribuées à leur compétence.

Un parallèle doit être établi entre les attributions des tribunaux administratifs et celles du Conseil d'Etat. Tandis que les tribunaux administratifs sont placés à un degré inférieur dans la hiérarchie administrative juridictionnelle, le Conseil d'Etat est un corps supérieur dans lequel se concentre tout le pouvoir administratif juridictionnel. Ses attributions sont ainsi réglées. Devant le Conseil d'Etat on voit exister aussi cette double compétence, mais dans une mesure encore plus large. En premier lieu, comme tribunal administratif, il statue en première et dernière instance, si le recours administratif est exercé contre des actes de l'autorité administrative centrale, et en seconde et dernière instance, il apprécie ou annule les arrêts des tribunaux administratifs contre lesquels un recours a été formé. En second lieu, comme organe administratif, il a une compétence large et diverse qui lui a été reconnue par un grand nombre de lois. Comme conclusion, on peut dire qu'au point de vue

de la hiérarchie entre les organes administratifs juridictionnels, le Conseil d'Etat reste tout de même un corps supérieur dans la hiérarchie administrative, c'est-à-dire une sorte de Cour de Cassation, et comme la loi l'appelle justement, à un certain point, le tribunal administratif supérieur (art. 1^{er} de la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs). Tandis qu'auparavant, le Conseil d'Etat existait seul, à présent il a sa place parmi les autres tribunaux administratifs, mais il est seulement considéré comme tribunal supérieur.

CHAPITRE II.

Composition du Conseil d'Etat

Membres.

L'article 1^{er} de la loi sur le Conseil d'Etat détermine le nombre des conseillers, et le fixe à trente. Le chiffre ainsi fixé par la loi ne peut être modifié que par une loi. L'élection est le mode de recrutement, régie par des règles assez complexes, destinées à fournir les garanties que nécessite l'importance spéciale des places des conseillers. Il s'agit, en effet, d'assurer l'équilibre entre les deux organes qui sont chargés de l'élection. On propose toujours un nombre de candidats deux fois plus grand que celui, soit des membres de l'assemblée, soit des places vacantes. La Chambre des Députés prend une moitié sur la liste des candidats que le Roi lui adresse, tandis que le Roi, de son côté, choisit l'autre moitié sur la liste des candidats que la Chambre des Députés lui remet. En tout cas, les conseillers doivent être nommés par décret du Roi, qui porte le contre-seing du président du Conseil des Ministres. En cas de vacances, le nouveau conseiller est choisi soit parmi deux candidats que le Roi propose à la Chambre des Députés, soit parmi deux candidats que la Chambre des Députés propose au Roi,

suivant le tour de la liste sur laquelle se trouve une place vacante d'après la composition primordiale du Conseil d'Etat.

Ce qui est le plus intéressant dans la composition du Conseil, et ce qui doit être spécialement noté, c'est qu'il existe deux groupes de conseillers. Le Conseil ne se compose pas seulement de juristes et il comprend, en outre, un certain nombre de non-juristes. Cette composition mixte du Conseil soulève des critiques, car les conseillers sont appelés à trancher plus souvent des questions de droit que des questions de fait, et en tout cas une solution juridique s'impose toujours à eux. Il importe de constater qu'il y a un défaut grave dans l'organisation des fonctions du Conseil, lorsque l'on sait que ceux qui devaient posséder une capacité juridique pour la solution des affaires administratives sont hors d'état de résoudre des problèmes difficiles. Les non-juristes sont dissimilés derrière les juristes qui se chargent de leur travail, sans préjudice de celui qui leur incombe personnellement, ils doivent avoir le courage de voir les affaires s'accumuler et de s'imposer le silence en voyant se prolonger le débat pour les affaires qui exigeraient une prompt solution. Dans ces circonstances, le nombre de ces affaires ne pouvant qu'augmenter, la justice administrative est vraiment compromise. Mais, il n'y a pas lieu d'exagérer les inconvénients que comporte cette composition du Conseil d'Etat ; la loi avait fixé à vingt le nombre des conseillers qui sont juristes. Ce

nombre peut être dépassé, mais ne peut être réduit. Cette limitation des membres non-juristes dans la composition du Conseil d'Etat assure mieux le fonctionnement de cette assemblée et le rend plus régulier. L'article 2 de la loi sur le Conseil d'Etat précise explicitement sur ce point que : « De tous les conseillers d'Etat, deux tiers au moins doivent avoir le diplôme de la licence en droit. » Comme on le voit, la nomination des non-juristes dans le Conseil d'Etat est facultative, et elle dépend des organes qui sont désignés pour en faire le choix.

Les conditions générales pour la nomination des conseillers soit juristes, soit non-juristes, sont les suivantes :

1° Etre citoyen serbe ; on ne fait aucune différence entre le citoyen d'après la naissance et celui d'après la naturalisation ;

2° Avoir le diplôme de n'importe quelle Faculté ou Ecole supérieure ayant rang de la Faculté ; le diplôme peut être obtenu soit dans le pays, soit à l'étranger ;

3° Etre fonctionnaire supérieur ou être « une personne au service de l'Etat ». La rédaction de cet article, qui est l'article 2 de la loi sur le Conseil d'Etat, soulève des critiques au point de vue logique et même au point de vue grammatical. Le texte original contient un mot que l'on ne doit pas interpréter littéralement, parce que la signification en serait absurde, c'est celui de « travailleur public ». Le travailleur public peut même être un porteur de lait, parce que

la loi ne précise en rien la nature du travail public, et on doit supposer que le travail public est toute profession libre, ou, plus spécialement, la fonction politique ;

4° Avoir passé préalablement dix ans dans un service public. Par « service public » il faut entendre une fonction dans un sens large, or, cette fonction peut être judiciaire ou administrative, régulière ou contractuelle, et, selon le rang, supérieure ou subalterne.

Quoique les conseillers soient classés parmi les fonctionnaires de l'Etat, néanmoins on ne leur applique pas toutes les prescriptions de la loi sur les fonctionnaires de l'ordre civil. D'après l'importance des affaires qu'ils expédient, et selon les places qu'ils occupent dans la hiérarchie administrative, ils jouissent de certains privilèges au regard des autres fonctionnaires, ce qui les rend indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. La raison d'être de ces privilèges est de donner la garantie que les conseillers seront impartiaux dans leurs arrêts comme juges administratifs, et qu'ils n'auront aucun intérêt à se laisser gagner par des influences nuisibles et susceptibles de compromettre la justice administrative.

I. — La fixité de la fonction des conseillers est garantie. Ils sont, en effet, nommés presque pour toute la vie, c'est d'ailleurs l'expression de la loi ; mais il ne faut pas l'entendre dans un sens absolu. Ce que l'article 12 in fine veut préciser, c'est que le pouvoir exécutif n'a pas droit discrétionnaire sur les con-

seillers, comme il l'a sur les autres fonctionnaires, et qu'il ne peut les révoquer d'après sa convenance, ni malgré leur volonté. Les conseillers peuvent être mis à la retraite par une décision du gouvernement, seulement dans les trois cas prévus par la Constitution : a) lorsqu'ils ont passé quarante ans en fonction de l'Etat ; c'est le délai qui est considéré en général comme extrême dans les fonctions de l'Etat d'après la loi sur les fonctionnaires de l'ordre civil ; b) lorsqu'ils ont 70 ans révolus ; c) lorsqu'ils deviennent physiquement ou intellectuellement incapables d'exercer leurs fonctions. L'Etat de maladie des conseillers doit être attesté par une commission de trois médecins que le Conseil d'Etat élit par un vote secret.

II. — L'inamovibilité des conseillers est, en principe, reconnue, et cette prérogative consiste en ceci : a) l'autorité administrative ne peut pas faire passer les conseillers dans d'autres services de l'Etat que ceux qu'ils occupent, sans leur consentement ; b) certains ministres ne peuvent même provisoirement les employer pour exercer d'autres attributions que celles qui rentrent dans la compétence du Conseil d'Etat telle qu'elle est réglée par la loi. Dans ce cas, le consentement préalable est aussi demandé aux conseillers en question, et l'autorisation du Conseil d'Etat reste toujours nécessaire, parce qu'il peut arriver que le Conseil ne réunisse pas le quorum pour rendre les arrêts valables.

III. — Une sorte d'immunité est assurée aux con-

seillers pendant qu'ils exercent leurs fonctions. L'article 13 est catégorique à cet égard en disant que les membres du Conseil d'Etat ne peuvent pas être mis en accusation pour leur fonction de juge sans autorisation préalable du Conseil d'Etat donnée en assemblée générale. Cette immunité est acquise aux conseillers concurremment avec la règle d'après laquelle ils ne peuvent être suspendus de leurs fonctions, être affectés dans d'autres services de l'Etat, ou être mis à la retraite avant 70 ans qu'en vertu d'un jugement. Tout arbitraire est ainsi exclu; l'autorisation préalable du Conseil, à toute poursuite judiciaire, assure les garanties les plus sérieuses pour l'exercice des fonctions des conseillers.

IV. — Les conseillers ont un rang exceptionnel et occupent la première place dans la hiérarchie des fonctionnaires. Ce sont, en effet, des fonctionnaires supérieurs. D'après la loi sur les fonctionnaires, ces derniers sont divisés en catégories et en groupes. Or, les conseillers sont de la première catégorie, on exige d'eux d'avoir achevé leurs études à une Faculté de l'Université, car les fonctionnaires, munis du diplôme de l'Université, appartiennent à la première catégorie. Chaque catégorie est divisée en un certain nombre de groupes qui se divisent: en groupes préparatoires, groupes auxiliaires et groupes principaux. Sont considérés seulement comme fonctionnaires supérieurs ceux qui occupent les fonctions des groupes principaux. C'est le Roi qui les nomme uniquement, tandis

que les fonctionnaires des autres groupes sont nommés par le ministre. Dans la première catégorie, les six premiers groupes sont principaux, par conséquent, toutes les personnes qui entrent au Conseil d'Etat doivent appartenir à un des six premiers groupes de la première catégorie.

Parmi les membres du Conseil d'Etat, un conseiller est désigné comme président et un autre comme vice président, par décret du Roi sur la proposition du président du Conseil des Ministres. Le président du Conseil d'Etat est à la fois chef de l'institution administrative et directeur du Conseil d'Etat considéré en tant qu'assemblée délibérante. Comme chef de l'institution administrative, il représente le Conseil d'Etat devant toutes les autorités; il donne des congés au personnel des bureaux et exerce sur lui un disciplinaire; comme directeur de l'assemblée délibérante, il convoque, ouvre et clot les séances; il rédige l'ordre du jour; il donne la parole aux conseillers. Le vice-président exerce les mêmes fonctions lorsqu'il remplace le président.

Personnel auxiliaire.

Le personnel auxiliaire du Conseil d'Etat se compose de six premiers, six seconds secrétaires et six greffiers. Le décret sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat prescrit qu'en tout cas les secrétaires et les greffiers doivent être munis du diplôme de la licence en droit. Ils sont assimilés aux autres fonctionnaires, sauf les différences suivantes :

a) Ils sont nommés, avancés et révoqués sur des propositions adressées par le Conseil d'Etat lui-même au président du Conseil des Ministres. Donc, le choix est fait par le Conseil d'Etat, et le président du Conseil des Ministres n'intervient que pour le décret de nomination. Le Conseil est aussi compétent pour prendre des décisions au sujet de la mise à la retraite de son personnel, de même que pour accepter sa démission. De ce côté, on a donné au personnel du Conseil certaines garanties d'indépendance à l'égard de l'autorité administrative active, qui ne sont pas reconnues aux autres fonctionnaires, puisque ces derniers relèvent exclusivement du ministre.

La loi ne prévoit aucune règle pour le choix du personnel auxiliaire du Conseil. Dans la pratique on a adopté le système du concours qui est ouvert par le Conseil par voie de circulaire. Mais le Conseil n'est pas lié par l'obligation du concours et il peut faire son choix par d'autres moyens toutes les fois qu'ils lui paraissent susceptibles de permettre le recrutement de bons fonctionnaires.

b) Lorsqu'il s'agit de demander un congé, le personnel peut l'obtenir soit du président, soit du Conseil lui-même, tandis que les autres fonctionnaires dépendent à cet égard du directeur du service ou du ministre.

c) Le personnel tout entier est soumis à l'autorité disciplinaire du président du Conseil, qui dispose des mêmes sanctions que celles qui sont reconnues au

ministre à l'égard de ses fonctionnaires par la loi sur les fonctionnaires de l'ordre civil.

Les attributions principales des secrétaires consistent à assurer les divers travaux de l'administration intérieure. Ils maintiennent l'ordre, exercent la surveillance sur les fonctionnaires, et enfin pour l'expédition journalière des affaires, c'est à eux qu'incombe principalement la rédaction du registre, le classement des arrêts principaux dans un livre spécial et la signature. Telles sont les attributions qu'ils exercent dans la pratique, mais la loi est à peu près muette à cet égard.

L'article 3 du décret sur le règlement intérieur prescrit seulement que les premiers secrétaires doivent faire des ouvrages de référence sur certaines affaires, sans autre précision. Les référendaires sont désignés par le président du Conseil. Dans la pratique, cependant, sont aussi désignés sous le nom de référendaires les seconds comme les premiers secrétaires, avec des attributions égales. Les greffiers font tout ce qui est nécessaire pour la préparation des arrêts.

CHAPITRE III.

Fonctionnement du Conseil d'Etat

SECTION PREMIÈRE. — *Organisation intérieure du Conseil.*

Le Conseil d'Etat, comme tribunal administratif supérieur, et comme organe de l'administration active, statue sur toutes les affaires, soit en assemblée générale, soit dans les sections. Quant à la procédure, la différence entre l'assemblée générale et les sections est considérable, et de là vient l'importance spéciale des arrêts rendus en assemblée générale. Nous examinerons successivement le fonctionnement de l'assemblée générale et celui des sections.

I. *Assemblée générale.* — Pour les réunions de l'assemblée générale il est nécessaire aux termes de la loi que tous les membres du Conseil avec l'un des premiers secrétaires, soient présents. Ce premier secrétaire doit être désigné par le président du Conseil. La question de savoir avec combien de conseillers on peut valablement statuer en assemblée générale est réglée par la loi, qui prévoit un nombre minimum de membres du Conseil pour que les arrêts rendus en elle soient juridiquement valables, c'est-à-dire inattaquables par une autre assemblée générale. Le

Conseil comprend au total trente membres, dont les deux tiers doivent aux termes de la loi être en tout cas présents en assemblée générale, afin qu'elle soit considérée comme valablement réunie.

Quant aux affaires sur lesquelles il est statué ordinairement en assemblée générale, il y a lieu de signaler en premier lieu qu'il doit exister entre elles une certaine diversité, parce que deux affaires identiques par leur objet ou leur nature ne peuvent pas être plusieurs fois délibérées en assemblée générale, et ce sont les sections qui doivent statuer sur elles. La principale caractéristique de l'assemblée générale est que le Conseil d'Etat ainsi réuni se présente moins comme un tribunal que comme un organe de protection de l'administration à l'égard de laquelle il exerce une tutelle. Mais, la principale fonction du Conseil d'Etat est celle qu'il exerce comme tribunal administratif. Il serait toutefois inexact de prétendre que c'est là sa fonction exclusive. Pour avoir une idée de ses autres fonctions, il sera nécessaire d'énumérer quelques attributions qui lui sont données par des lois spéciales. Par exemple, le Conseil d'Etat donne l'autorisation pour la modification des contrats faits aux dépens de l'Etat, et il intervient dans ce cas comme défendeur impartial des intérêts de l'Etat. Le Conseil d'Etat nomme, en outre, les titulaires de certaines fonctions, ce choix devant se faire en dehors de toute influence des partis politiques. Il donne d'autre part l'autorisation pour la naturalisation exceptionnelle; il auto-

rise les fondations d'un caractère pieux, etc... Cette compétence spéciale du Conseil d'Etat peut, d'ailleurs, être prévue aussi bien par des lois déjà en vigueur que par des lois nouvelles. Le principe d'après lequel toutes les affaires citées ci-dessus doivent être examinées en assemblée générale, est posé par l'article 4 de la loi et par l'article 23 du décret.

Avant que chaque affaire soit soumise en assemblée générale, en vue d'être jugée, il est préalablement nécessaire qu'elle soit rapportée à une section qui doit l'examiner, et qui, plus tard, aura le rôle de référendaire en assemblée générale. Les propositions de la section, à qui est attribué le rôle du référendaire, sont remises à l'assemblée générale. D'après l'article 23 de la loi, l'affaire peut être préalablement soumise à un comité spécial constitué par trois personnes, qui seront spécialement désignées dans ce but. Le même article ne prévoit pas que l'on doive statuer sur une affaire après examen préalable d'une section et on peut donc soutenir que cet examen est seulement facultatif. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une nomination que le Conseil d'Etat fait en raison d'une attribution spéciale, on doit rigoureusement tenir compte des prescriptions légales sur la matière. Il est prévu que le vote doit être fait en particulier et secrètement, et est considéré comme élue la personne qui a obtenu la majorité absolue des voix parmi les membres présents.

Les affaires pour lesquelles la compétence du Con-

seil est prévue par des lois spéciales, ne sont pas exclusivement les affaires pour lesquelles il est appelé à statuer. L'assemblée générale a une des fonctions très importantes qui consistent à unifier la jurisprudence administrative du Conseil d'Etat. Les sections du Conseil d'Etat statuent, en effet, sur toutes les affaires, indépendamment les unes des autres, et souvent il peut arriver que deux sections interprètent différemment une même prescription de loi. Pour éviter de telles discordances, le législateur a autorisé le Conseil d'Etat à pouvoir rendre en assemblée générale des arrêts sur l'interprétation des prescriptions de la loi, lorsqu'il existe déjà une interprétation différente de cette loi. La compétence, à cet effet, est exclusivement réservée à l'assemblée générale et est entourée de certaines formalités. Avant tout, on doit tenir au Conseil d'Etat un registre dans lequel on inscrit tous les arrêts importants. Lorsqu'on rend un arrêt nouveau, qui est contraire à un arrêt déjà inscrit, l'exécution de celui-ci est suspendue. L'affaire est soumise, alors, à l'examen d'un conseiller référendaire qui doit faire un rapport à l'assemblée générale. On considère qu'il est obligatoire, pour le conseiller qui a proposé de rendre un nouvel arrêt, de fournir également un rapport. A la suite de ces deux rapports qui permettent une étude approfondie et le cas échéant, contradictoire de l'affaire, l'arrêt définitif est rendu en assemblée générale, et est obligatoirement publié au *Journal Officiel*. Il est tout à fait naturel que cet arrêt

soit obligatoire pour toutes les sections du Conseil d'Etat, et il peut être modifié uniquement d'après la même procédure. L'article 14 est explicite à cet égard, et on arrive ainsi à la codification plus ou moins directe et dans un sens formel spécial des solutions applicables à certains cas divers qui ont été portés devant le Conseil d'Etat. Grâce à cette compétence de l'assemblée générale, la pratique administrative juridictionnelle est mieux fixée que par certaines sections, même si celles-ci en étaient spécialement compétentes en vertu de la loi.

II. *Sections.* — Le Conseil d'Etat a six sections de cinq membres; les présidents sont le président du Conseil d'Etat, le vice-président et les quatre membres les plus âgés du Conseil d'Etat. La répartition des conseillers dans les sections se fait par le tirage au sort pour une année, d'avance. Elle doit être publiée au *Journal Officiel*. L'affectation des conseillers juristes et des conseillers non-juristes est réglée de telle façon que les juristes sont préalablement adjoints aux sections, et les non-juristes répartis ensuite.

Toutes les sections n'ont pas une même compétence pour statuer sur les affaires. La loi désigne une d'entre elles en particulier pour statuer constamment sur le contentieux de nature administrative. La compétence attribuée aux autres sections est réglée d'avance, selon les branches de l'administration active de l'Etat, et selon les affaires dont s'occupe spécialement le Conseil d'Etat. Cette réglementation de la compétence des

sections est considérée comme fixe. Cependant, une exception est faite pour les cas prévus par l'article 10 du décret et dans lesquels le président du Conseil d'Etat est autorisé à décharger certaines sections, lorsque celles-ci sont encombrées d'affaires, de manière à ne pouvoir régulièrement fonctionner. Les autres sections moins encombrées sont obligées, lorsque le président du Conseil d'Etat les désigne spécialement, de recevoir certaines affaires, en vue de les examiner. Cette transmission des affaires est considérée comme exclusivement provisoire.

En principe, le Conseil d'Etat exerce donc son rôle de tribunal administratif par l'intermédiaire de ses sections. Les arrêts des sections sont considérés comme définitifs; ils sont rendus au nom du Conseil d'Etat, et sont pleinement valables sans aucune autorisation, ni observation de la part de l'assemblée générale, sauf le cas où il existe une interprétation différente d'une loi, dans les circonstances que nous avons exposées tout à l'heure, et dont la détermination est explicitement arrêtée par la loi.

2^me SECTION. — *Procédure.*

La procédure devant le Conseil d'Etat diffère profondément de celle qui est en usage devant les tribunaux administratifs. Les tribunaux administratifs statuent d'abord en présence des parties, puisque ce sont des tribunaux de première instance, tandis que le Conseil d'Etat, constituant un tribunal administratif supé-

rieur, qui juge en seconde et dernière instance, statue hors de la présence des parties. Cependant, il y a des cas où le Conseil d'Etat statue comme tribunal administratif de première instance, notamment à l'égard des actes des ministres. Par analogie avec les tribunaux administratifs, dont la procédure est prévue et déterminée par la loi comme exclusivement verbale, il semble que le Conseil d'Etat devrait être obligé d'appliquer cette procédure lorsqu'il joue le rôle du tribunal administratif de première instance, d'autant plus que sa procédure n'est pas réglementée par la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, mais par le décret qui détermine la procédure verbale prescrite pour les tribunaux administratifs, y compris le Conseil d'Etat. A défaut de prescriptions spéciales de la loi sur le Conseil d'Etat au sujet de sa procédure, on est conduit à penser que ce corps, pour les affaires qu'il juge de la même façon que les tribunaux administratifs, doit se servir de la procédure de ces derniers. Il semble résulter de la loi, que le Conseil d'Etat statue sans la présence des parties, seulement sur les requêtes contre les arrêts des tribunaux administratifs. Pourtant, cette question a été résolue en ce sens que le décret a uniformisé la procédure devant le Conseil d'Etat en général, sans tenir compte d'aucun cas particulier, et de façon que ce corps statue en première et dernière instance, comme en seconde instance, exclusivement, selon la procédure écrite. Aucune disposition du décret n'autorise donc à penser qu'il peut

être employé une procédure verbale devant le Conseil d'Etat, d'autant plus que le Conseil d'Etat lui-même a décidé que le décret ci-dessus n'est pas en conflit avec la loi, c'est-à-dire que la procédure chez lui est, dans tous les cas, écrite.

Le Conseil d'Etat statue en première et dernière instance sur les requêtes contre les décisions ministérielles et contre les décrets de nomination. La procédure qui est usitée dans ces divers cas est la suivante: Avant tout, le requérant doit adresser une requête par écrit, qui est envoyée au ministre compétent, en vue de lui permettre de donner une réponse écrite. Le ministre est obligé d'envoyer sa réponse à la requête dans le délai de trente jours, ainsi que le prescrit l'article 52 du décret, car, après ce délai, le Conseil d'Etat peut statuer sans réponse du ministre. Bien que cette réponse soit facultative, l'abstention du ministre peut, d'ailleurs, avoir pour lui des conséquences dommageables, car elle peut être interprétée comme la reconnaissance tacite d'une action illégale de la part de l'administration active. A côté de la réponse donnée par écrit, le ministre a le droit d'exiger d'être entendu oralement; cependant, ce droit n'est pas donné au requérant. Le Conseil d'Etat, après qu'il a reçu la réponse du ministre à la requête, statue sur le recours dans une des sections et rend son arrêt. D'après ce que l'on a exposé jusqu'ici, on s'aperçoit immédiatement que la situation du ministre est meilleure que celle du requérant, dans tous les recours

ayant pour objet, soit une décision ministérielle, soit un décret de nomination. Cette différence de traitement entre les parties est, évidemment, contraire au principe de l'égalité, et permet, dans une certaine mesure, au ministre d'exercer une influence sur les conseillers. Quant il s'agit d'une requête contre un décret de nomination, le Conseil d'Etat doit non seulement entendre le ministre compétent, mais aussi, s'il n'agrée pas son point de vue, entendre les observations du Conseil des Ministres présentées par un ministre délégué (art. 53 du décret). Les remarques faites par le Conseil d'Etat sont également transmises au ministre compétent, de même qu'au Conseil des Ministres, lequel est obligé de fournir ses observations dans le délai de quinze jours. Le Conseil des Ministres peut désigner, lorsque l'objet du recours est un décret de nomination, dont on conteste la légalité, un ministre qui peut défendre le décret de nomination en question dans une séance spéciale, après quoi le Conseil d'Etat rend l'arrêt définitif. Au cas où ce ministre aurait déclaré que les remarques du Conseil d'Etat sont acceptées, le Conseil d'Etat informerait le requérant que le ministre prendra une autre décision dans le sens de ces remarques. Cependant, si la requête était formée contre une décision ministérielle, l'arrêt serait rendu de suite. Dans le cas où l'objet du recours est une décision ministérielle ou un décret de nomination, le Conseil d'Etat rend l'arrêt de la même façon que les tribunaux administratifs pour les requêtes

contre les actes administratifs ordinaires. L'arrêt du Conseil d'Etat peut rejeter une requête ou l'admettre. Dans le dernier cas, le Conseil d'Etat se borne uniquement à annuler la décision du ministre ou le décret de nomination en question. Pour prendre une nouvelle décision, ou un nouveau décret de nomination, la compétence reste toujours attribuée au ministre intéressé.

Le Conseil d'Etat statue comme tribunal administratif de seconde instance sur les arrêts des tribunaux administratifs, mais seulement à la suite d'une requête de la partie qui a perdu le procès. Un arrêt du tribunal administratif doit être examiné dans une des sections du Conseil d'Etat. La procédure est toujours écrite. Puisque le législateur n'a pas exactement déterminé les rapports entre le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, on peut en conclure que, dans ce cas, le Conseil d'Etat joue le rôle, non de la Cour d'Appel, mais de la Cour de Cassation. Il est nécessaire de remarquer que, contre tout arrêt d'un tribunal administratif de première instance, on peut exercer un recours devant le Conseil d'Etat; le droit d'exercer ce recours appartient non seulement au requérant, mais aussi à l'autorité mise en cause. Au cas où l'autorité administrative fait un recours contre un arrêt de tribunal administratif, elle doit avoir pour cela l'autorisation du ministre compétent.

La procédure devant le Conseil d'Etat se termine, soit par le rejet de la requête, soit par l'annulation de

l'acte administratif. Le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour rendre un nouvel acte administratif, à la place de celui qu'il a annulé. Dans ce cas, l'autorité administrative compétente est obligée de rendre l'acte nouveau d'après les observations du Conseil d'Etat. Cependant, si l'autorité administrative ne rend pas l'acte nouveau dans le délai prescrit, la loi autorise le Conseil d'Etat à rendre un arrêt qui remplacera intégralement l'acte administratif, après que le particulier intéressé se sera plaint de cette inaction de l'autorité administrative. La question de savoir si cet arrêt du Conseil a la même force juridique pour les autorités et pour les particuliers que l'acte que devait rendre l'autorité administrative compétente est nettement résolue par la loi dans le sens de l'affirmative. De cette façon est solidement établie la sanction donnée aux arrêts du Conseil, et bien qu'elle ne soit pas directe, mais seulement indirecte, elle suffit à assurer leur exécution malgré l'opposition éventuelle des autorités administratives.

En ce qui concerne la révision des arrêts rendus par une juridiction administrative, on ne peut la demander que contre un arrêt exécutoire, soit de la part des particuliers, soit de la part de l'autorité administrative, dont l'acte a été l'objet de l'arrêt. Lorsque l'autorité administrative demande la révision de l'arrêt, elle doit avoir l'autorisation du ministre compétent. Le tribunal qui a rendu l'arrêt est uniquement compétent pour recevoir la demande de renouvellement

du contentieux administratif. Si l'arrêt, dont on a demandé la révision, est annulé, l'autorité administrative est liée par les observations que le tribunal a formulées. La loi n'a pas déterminé les cas où la révision est impossible. Cependant puisqu'une procédure civile uniforme n'est pas en vigueur dans tout le pays, il est difficile de dire quelle serait la procédure applicable à cette révision. Il est étonnant de voir que le législateur recommande, à l'égard de la révision, la procédure civile qui n'est pas encore appliquée dans tout le pays. Les procédures en vigueur dans certaines régions ne sont pas les mêmes dans d'autres, et il est impossible de permettre au Conseil d'Etat, juridiction unique dans tout le pays, de rendre des arrêts différents sur un même cas pour diverses régions, en raison de ces différences des procédures. En vérité, jusqu'à présent, il n'y avait pas encore eu lieu de faire application des prescriptions relatives à la révision des arrêts du Conseil d'Etat, et il faut espérer que le législateur établira, dans un bref délai, une procédure civile uniforme pour tout le pays, puisqu'il a déjà décidé que pour la révision de leurs arrêts, les tribunaux administratifs doivent se servir exclusivement de cette procédure.

CHAPITRE IV

Attributions administratives et juridictionnelles du Conseil d'Etat

SECTION PREMIÈRE. — *Compétence du Conseil d'Etat
d'après les lois spéciales. Compétence administra-
tive et administrative juridictionnelle.*

Le Conseil d'Etat ne doit pas être considéré exclusivement comme un tribunal administratif supérieur, bien que ses attributions aient un caractère de pure juridiction. Ses fonctions, en principe, sont juridictionnelles, mais sa compétence n'est pas limitée là. Il existe, d'autre part, à côté de ces attributions, une autre qui lui est donnée par des lois spéciales. Elle est, d'ailleurs, prévue par la Constitution et par la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, mais pas explicitement définie. Elle existe en pratique et est seulement reconnue ; ses limites ne sont pas expressément déterminées, c'est-à-dire qu'elle peut être soit modifiée, soit élargie par une loi spéciale. En tout cas, aucune des dispositions législatives générales ou spéciales en vigueur ne permet d'en déterminer la nature, et le législateur a seulement voulu consacrer ce qui est fixé par le temps et par la pratique, et permettre aux nouvelles lois de changer

et d'élargir, suivant les besoins, les limites de ces attributions spéciales. Nous pouvons citer quelques exemples : 1° d'après la loi sur les fonctionnaires, le Conseil d'Etat est le tribunal disciplinaire de seconde instance, tandis que les tribunaux administratifs sont seulement des tribunaux de première instance ; 2° d'après la loi sur l'autonomie administrative régionale et d'arrondissement, le Conseil d'Etat est appelé à statuer sur la légalité de ses règlements et décisions, tandis que les tribunaux administratifs s'occupent de la vérification des mandats des membres élus, soit à l'assemblée régionale, soit à l'assemblée d'arrondissement. Ceux-ci sont également compétents pour statuer sur les fautes des membres du Comité exécutif régional, après que ceux-ci ont été mis en accusation par l'assemblée régionale. Cependant, à côté des fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat et de celles qui lui sont reconnues par des lois spéciales, il y en a d'autres qu'il exerce en vertu d'une autorisation spéciale donnée par la Constitution. Comme conclusion, le Conseil d'Etat n'est donc pas purement et simplement un tribunal administratif supérieur, qui ne doit exercer que des fonctions administratives juridictionnelles ; il a une compétence mixte en rapport d'ailleurs, avec le système mixte sur lequel est fondé son organisation, et cette compétence n'est pas la même que celles des tribunaux administratifs, qui ont pour certains cas une compétence exclusive, que le Conseil

d'Etat possède également dans d'autres cas déterminés.

La Constitution ne contient que des dispositions peu nombreuses au sujet du Conseil d'Etat, et encore ces dispositions comportent-elles de nombreuses difficultés d'interprétation. La Constitution prévoit trois attributions qui correspondent aux fonctions principales du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat doit être considéré comme un organe spécial et supérieur dans toute l'administration active. Par là, on doit entendre certaines attributions, dont la nature est tout à fait administrative et qui devraient être exclusivement du ressort de certains ministères, mais qui sont données par exception, en raison d'un usage consacré par le temps à ce corps demi-administratif, demi-juridictionnel. Nous allons énumérer deux cas où il apparaît comme un organe administratif exerçant une fonction de pure administration.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat exerce comme une autorité administrative le contrôle sur les unités autonomes. Ce contrôle n'est pas défini en général et sa nature de même que son champ d'exercice sont réglés ou doivent être réglés par les lois spéciales. Par exemple, d'après la loi serbe sur les communes, le Conseil d'Etat statue sur les requêtes contre l'élection de certains conseillers municipaux, de même qu'il statue sur les cas où il aurait été nécessaire de les révoquer, à la suite de fautes commises par eux.

D'après la loi sur l'autonomie régionale et d'arrondissement, le Conseil d'Etat est également compétent pour statuer sur les règlements d'administration régionale. Mais son contrôle ne se borne pas à celui qu'il exerce sur les unités administratives autonomes. Il l'exerce également sur les tribunaux administratifs, dont la supériorité est, en quelque sorte, reconnue par les faits, bien que la Constitution et la loi sur le Conseil d'Etat aient nettement précisé que cette assemblée est, en tout cas, un tribunal supérieur par rapport aux tribunaux administratifs.

Le Conseil d'Etat, comme nous l'avons dit plus haut, statue sur la régularité des élections municipales en ancienne Serbie. Cependant, les tribunaux administratifs statuent sur la régularité des élections aux assemblées, soit régionales, soit d'arrondissements dans tout le pays. On est ainsi amené à constater que jusqu'à un certain point l'autorité administrative juridictionnelle supérieure exerce le contrôle sur les unités administratives autonomes inférieures, tandis que l'autorité administrative juridictionnelle inférieure exerce le contrôle sur les unités administratives autonomes supérieures. Cette anomalie résulte des conditions spéciales où se trouve notre pays au point de vue de la législation, dont l'unification n'est pas encore faite à cause de la grande diversité de lois qui existe entre les régions de l'ancienne Serbie et celles qui ont été reconquises après la grande guerre. Les inconvénients de cette anomalie ne disparaîtront donc

qu'après l'unification de la législation dans tout le pays.

A côté de cette fonction que le Conseil d'Etat exerce en vertu de sa compétence spéciale, il y en a une autre, qui consiste justement en ce que certains actes administratifs ne peuvent pas être faits sans son autorisation préalable. Ici, comme tout à l'heure, ce sont les lois spéciales qui doivent déterminer ces actes et énumérer les cas où ils ne peuvent pas être effectués sans autorisation préalable donnée par le Conseil d'Etat. Par exemple, d'après les lois spéciales, l'autorisation préalable du Conseil est nécessaire au cas d'une naturalisation exceptionnelle, ou au cas de modification d'un contrat fait aux dépens de l'Etat, etc...

Le Conseil d'Etat, considéré comme tribunal administratif supérieur, statue en général sur tout le contentieux administratif. En dehors de cette fonction fondamentale, il est compétent également pour statuer sur le conflit de compétence entre les autorités de l'Etat, d'un côté, et les autorités autonomes, de l'autre. Le contentieux de juridictions lui appartient à l'exclusion de tous les autres tribunaux administratifs, sauf toutefois en dernière instance pour les cas où il serait, lui aussi, en conflit de compétence avec une autorité, soit administrative, soit judiciaire. Ce cas, très spécial, doit être toujours réglé par la Cour de Cassation.

Comme on peut voir d'après les prescriptions de la

Constitution réglant la compétence générale du Conseil d'Etat, on peut constater qu'il y a deux sortes de fonctions, les unes ayant un caractère administratif exclusif et les autres de nature purement judiciaire.

Les fonctions administratives du Conseil d'Etat présentent cette caractéristique qu'il est obligé de statuer sur les actes d'autres autorités, non en vue de les modifier, ni de les refaire, mais seulement en vue de les apprécier. Par conséquent, le Conseil d'Etat ne fait pas des actes pour remplacer ceux d'autres autorités qu'il n'approuve pas. En raison de la nature spéciale de ces actes, il poursuit deux buts. Le premier, c'est de trancher la question de la légalité de ces actes ; le second, c'est d'apprécier l'opportunité des raisons par lesquelles se justifie l'existence de ces actes. Par exemple, l'orsqu'il autorise la naturalisation exceptionnelle en se référant aux prescriptions générales de la loi, qui règlent le cas d'une naturalisation en général, il est appelé à statuer sur l'opportunité du cas et à en donner des raisons. Cependant, lorsqu'il exerce le contrôle sur les actes d'une autorité administrative, il est principalement compétent pour statuer sur leur légalité. Ce principe se justifie par la seule nature du contrôle exercé par le Conseil d'Etat. Dans le cas où il statue sur les requêtes des autorités autonomes, soit régionales, soit d'arrondissements ; contre une autorité de l'Etat, qui s'était opposée à l'accomplissement de leurs décisions, on le voit accueillir ou rejeter une requête en se fondant exclu-

sivement sur la légalité, c'est-à-dire en examinant si elle est fondée ou non sur une loi. Par conséquent, nous pouvons dire que les fonctions du Conseil par rapport au contrôle qu'il exerce sur les unités administratives autonomes, se rapprochent en quelque sorte de ses fonctions administratives juridictionnelles, car il poursuit le même but qu'avec ces dernières, qui est celui de constater la légalité des actions des autorités administratives. En vertu de ces mêmes fonctions, il est aussi appelé à trancher les différends qui peuvent s'élever au sujet de la compétence respective, soit de deux autorités identiques, mais inégales au point de vue de leur degré dans la hiérarchie, soit de deux autorités différentes.

La compétence générale attribuée au Conseil d'Etat pour l'exercice de sa fonction administrative juridictionnelle est définie soit par la Constitution, soit par la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, d'une manière précise. D'abord, voyons ce que nous dit la Constitution : « Comme tribunal administratif supérieur, le Conseil d'Etat statue sur le contentieux de nature administrative. Les recours contre les décrets de nomination et contre les décisions ministérielles doivent être jugés par le Conseil d'Etat en première et dernière instance » (article 103 de la Constitution, § 1).

Cette règle posée par la Constitution doit être interprétée en ce sens que le Conseil d'Etat est compétent pour statuer sur tout le contentieux administratif de n'importe quelle catégorie. Mais, à côté de cette com-

pétence générale, la Constitution détermine en particulier une fonction juridictionnelle exercée par le Conseil, lorsque le recours est exercé contre les décrets de nomination et contre les décisions ministérielles; puisqu'il est seul qualifié pour statuer sur ce contentieux, il doit toutefois juger en première et dernière instance. A l'égard de cette prescription de la Constitution, il est nécessaire, en vue de bien comprendre la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat, de rappeler une disposition de la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs : « Les tribunaux administratifs sont juges en matière de contentieux administratif. Le contentieux administratif existe seulement entre les particuliers ou la personne morale, d'un côté, et l'autorité administrative, de l'autre; il naît là où, par un acte de l'autorité administrative, un droit est violé ou un intérêt personnel et direct du requérant, fondé sur une loi, est lésé » (art. 15 de la loi). En raison de cette prescription de la loi, on est amené à conclure que la façon, dont le contentieux administratif est déterminé, est générale, car la loi en règle la nature et les conditions d'exercice. Quant aux attributions de compétence au profit des tribunaux administratifs, il n'y a que deux façons par lesquelles on détermine leur compétence matérielle. La première comprend tous les cas que la loi indique expressément et dans lesquels le recours est possible; la seconde, au contraire, comprend un nombre indéfini de cas où le recours est possible

quand il est fondé sur des principes généraux posés par la loi.

C'est à cette dernière méthode d'attribution de compétence que s'est arrêtée notre législation. Les tribunaux administratifs admettent donc le recours, non seulement dans les cas prévus par la loi, mais dans tous les autres cas où le recours paraît rentrer dans le cadre défini par cette loi. Ceci nous amène à conclure que, dans notre juridiction administrative, le contentieux administratif a à la fois un caractère théorique, mais aussi un caractère juridiquement positif. Cependant, dans la pratique existent des cas d'exception, où le recours n'est pas possible devant le Conseil d'Etat, parce que, selon la jurisprudence de ce dernier, il y a certaines décisions ministérielles sur lesquelles le Conseil ne se croit pas autorisé à statuer. Cependant, cette pratique du Conseil d'Etat est contraire, non seulement à la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, mais aussi à la Constitution, car celle-ci avait donné au Conseil une compétence générale pour statuer sur le contentieux de nature administrative, et il paraît impossible que ces cas d'exception existent bien qu'ils se présentent avec toutes les conditions requises pour rentrer dans la règle générale posée par la loi au sujet de la nature du contentieux administratif. Sans insister sur cette pratique, il suffit de signaler le danger qu'elle peut présenter, car elle risque d'aboutir à un déni de justice.

DEUXIÈME SECTION. — *Du contentieux administratif en général devant le Conseil d'Etat.*

Si l'on examine la nature du contentieux administratif, on s'aperçoit qu'il a son origine dans un acte de l'autorité administrative. Cet acte, pour donner matière à un recours contentieux, doit toujours émaner de l'autorité administrative qui, de ce fait, exerce une fonction d'autorité. La loi en cette matière exige l'existence d'un acte administratif comme condition *sine qua non* pour exercer un recours contentieux.

Cependant, cet acte qui est rendu par une autorité administrative, doit réunir quelques éléments sans lesquels il est vraiment difficile d'imaginer le contentieux administratif. Tout d'abord, il doit avoir un caractère administratif, et il n'est pas concevable qu'il puisse en être autrement. On comprend aisément, et cela va de soi, qu'il n'y a que l'acte d'une nature administrative pour donner ouverture à un recours contentieux. Mais, cependant, il est nécessaire de remarquer qu'il peut y avoir d'autres actes émanant de l'autorité administrative, sans qu'ils soient, pourtant, des actes administratifs, ou, s'ils portent ce nom, qui ne sont pas d'une nature purement administrative. En dehors des actes administratifs, une autorité administrative peut rendre d'autres actes considérés comme une exception et qui se justifient par leur nécessité. Dans tous les cas, cette sorte

d'actes rendus par l'autorité administrative n'a rien de vraiment administratif. Par exemple, l'autorité administrative peut rendre des actes ayant un caractère judiciaire. Nous constatons ici une atteinte au principe de la séparation des fonctions, qui est destinée à assurer la protection d'une autorité déterminée contre l'immixtion d'une autre autorité et par là même à protéger les particuliers contre l'arbitraire de la part de cette dernière autorité. Par exemple, l'autorité administrative prend une décision sur des litiges possessoires, ou bien sur la composition d'un tribunal arbitral. Ces actes, d'après les règles de compétence des tribunaux ordinaires, ne peuvent avoir qu'un caractère judiciaire et se rapporter exclusivement à des différends d'ordre privé. Dans le cas où un particulier serait lésé dans ses droits privés par un acte de l'autorité administrative qui aurait le caractère judiciaire et rentrerait dans la compétence des tribunaux ordinaires, il est naturel que ce particulier exerce un recours plutôt devant un tribunal ordinaire que devant un tribunal administratif. La question qui se pose ici est de déterminer ce qui est de la compétence des tribunaux ordinaires et échappe ainsi aux tribunaux administratifs. D'après ce principe, tout ce qui rentre dans la compétence des tribunaux ordinaires ne doit pas être examiné par les tribunaux administratifs, c'est-à-dire que dans le cas d'un recours exercé contre les actes judiciaires, les tribunaux administratifs doivent se déclarer incom-

pétents. Ainsi, on évitera le contrôle de l'autorité administrative juridictionnelle sur les actes ayant le caractère judiciaire. Auparavant, dans la pratique, le Conseil d'Etat avait exercé ce contrôle en ne faisant aucune distinction entre les actes administratifs et les actes judiciaires rendus par des organes de l'autorité administrative. Plus tard, il commença à faire cette différence entre les actes administratifs et il n'admit la possibilité du recours que contre les actes purement administratifs.

En dehors de cet élément primordial, l'acte administratif doit être rendu en vue d'un particulier désigné. La désignation du particulier, mis par l'acte administratif en rapport avec l'autorité administrative, est nécessaire, parce qu'il est indispensable de savoir qui peut avoir à se plaindre d'un tel acte. Tous les particuliers ne pourraient pas se plaindre ; si l'acte ne se rapporte à aucun particulier désigné, il n'y a personne qui ait des raisons pour contester l'acte administratif en question. Par conséquent, nous sommes forcés de faire une différence entre les actes administratifs individuels et les actes administratifs avec le caractère général. Il n'y a donc que les premiers qui peuvent faire naître un recours contentieux, tandis que les seconds ont un caractère général qui fait qu'ils ne se rapportent à aucun particulier désigné ; il est dès lors très difficile de concevoir par qui ces actes pourraient être invoqués en vue de former un recours contentieux. Dans la pratique, il y

avait beaucoup de cas où le recours était exercé contre des décrets portant règlement d'administration publique, mais le Conseil d'Etat refusait d'admettre ce recours en raison de leur caractère général, par suite duquel ils ne pouvaient faire l'objet d'aucune requête personnelle. Mais, en définitive, avec l'évolution du contentieux administratif, cet élément devint de moins en moins nécessaire, et le recours peut s'exercer même en son absence, c'est-à-dire que n'importe qui, dont l'intérêt est lésé, peut se pourvoir devant un tribunal administratif sans être désigné directement par l'acte administratif.

En tout cas, un troisième élément nécessaire est que l'acte administratif soit un acte d'autorité. Les actes de gestion sont éliminés comme incompatibles avec la nature du contentieux administratif, parce qu'un acte de l'autorité administrative, pour pouvoir donner ouverture à un recours, doit être rendu par l'Etat personne publique de l'Etat et non par l'Etat personne privée ayant pour mission de gérer les biens de l'Etat. Par exemple, lorsque l'autorité administrative révoque un fonctionnaire contrairement à la loi, le recours est possible, parce que cet acte de révocation est un acte d'autorité. Exemple opposé au premier, lorsque l'Etat ne tient pas son engagement au sujet d'un contrat de fourniture, il n'y a pas lieu de recours contentieux, puisque le contrat de fourniture est un acte juridique privé que l'autorité administrative n'a pas fait comme autorité, mais seule-

ment comme une personne qui gère les intérêts de l'Etat. Donc, l'élément essentiel de tout contentieux administratif, dont l'exercice est possible d'après notre loi, consiste en ceci que l'autorité administrative juridictionnelle doit statuer sur la légalité de l'acte administratif et apprécier sa valeur juridique, mais, avant tout, elle doit constater si l'acte administratif en question est un acte d'autorité ou un acte de gestion. Après cet examen, s'il y a lieu de considérer l'acte administratif comme acte d'autorité, l'exercice du contentieux administratif devient possible.

La quatrième condition que doit réunir l'acte administratif pour que le recours soit possible, est que cet acte soit illégal. Il est certain que personne ne pourrait se pourvoir contre un acte administratif régulier, auquel, au point de vue de la conformité avec les lois, on ne pourrait rien reprocher. Toute la raison d'être du contentieux administratif réside dans cet élément, en raison duquel l'autorité administrative juridictionnelle peut annuler l'acte administratif contesté, et par cela donner satisfaction au particulier lésé. Tout d'abord, il est nécessaire de distinguer deux sortes d'actes administratifs au point de vue de leur base. Nous avons des actes administratifs liés et des actes administratifs libres. Les actes administratifs liés sont des actes rendus par l'autorité administrative, en vue d'appliquer directement les prescriptions d'une loi. Dans ce cas, l'autorité administrative en

faisant tels actes est autorisée par la loi à ne considérer comme nécessaire au point de vue des rapports entre l'administration active et les particuliers que ce qui est bien défini par la loi. L'acte administratif doit être considéré comme l'expression de la volonté du législateur. C'est pour cette raison, qu'au cas où une telle volonté est exprimée dans un sens différent, ou dans un tout autre but que ceux qui sont prévus par la loi, on peut constater l'illégalité de l'acte rendu par l'autorité administrative et se pourvoir contre cet acte si un intérêt en est lésé. Les actes libres rendus par l'autorité administrative sont les actes qu'on appelle les actes de gouvernement. Leur caractère libre est l'expression de la volonté libre de l'autorité administrative, qui est autorisée, dans certains cas, à rendre les actes qu'elle juge opportuns pour les nécessités du moment. Comme conséquence immédiate de cette autorisation, l'autorité administrative n'est tenue d'aucune responsabilité, et il n'existe aucun recours contre son acte. Pourtant, il est nécessaire d'envisager la responsabilité politique ou parlementaire à l'égard de ces actes de l'autorité administrative, mais c'est là un domaine qui ne nous intéresse pas pour le moment. Comme exemple d'acte administratif lié, on peut citer le suivant : la question de savoir si on doit attribuer une pension de retraite à un fonctionnaire au moment où celui-ci quitte le service de l'Etat, ne dépend pas de l'appréciation libre du ministre compétent, mais elle est par avance réglée par la loi.

Donc, si un fonctionnaire est révoqué malgré son droit acquis à la retraite, il peut se pourvoir contre l'acte de révocation, en raison de son illégalité. Par contre, si un fonctionnaire est déplacé d'un lieu à un autre, cette mesure dépend jusqu'à un certain point de l'appréciation libre du gouvernement, par conséquent, il serait inutile de se pourvoir contre l'acte de déplacement. D'après cette classification des actes administratifs, nous voyons qu'il y a un grand nombre d'actes qui échappent au contrôle de la juridiction administrative, ce sont les actes de gouvernement qui, quelquefois, ne sont pas susceptibles de justification. En général, le contrôle de la juridiction administrative s'exerce sur la légalité des actes administratifs. Cependant, les actes de gouvernement sont justement les actes qui sont rendus en dehors de toute application directe des prescriptions de la loi, et pour cette raison, il est difficile de les considérer en n'importe quel cas comme des actes illégaux. L'illégalité de ces actes est hors de question, et on ne saurait leur imputer d'autres défauts que ceux de l'opportunité.

L'appréciation libre de l'autorité administrative est l'examen des faits d'une volonté non liée. Quels faits doivent être examinés? Il n'y a que ceux qui sont désignés dans les lois. Pourtant, il importe de voir les faits dans lesquels il y a lieu à l'appréciation libre de l'autorité administrative, sans qu'ils soient désignés par aucune loi. Ces faits sont ceux où apparaît un

intérêt supérieur de l'Etat ou une nécessité urgente d'intérêt général. Là aussi, les actes de l'autorité administrative échappent au contrôle de la juridiction administrative, parce qu'il est très difficile de savoir si la légalité dans ce cas peut avoir une importance de premier ordre.

Une des questions les plus intéressantes au point de vue de la possibilité du recours contre un acte administratif est de savoir comment distinguer les actes administratifs libres des actes administratifs liés. Comme nous le savons, il n'y a que les seconds qui puissent être illégaux, par conséquent susceptibles de donner ouverture à un recours. Tout d'abord, nous signalons le danger qu'il pourrait y avoir à rechercher une réponse à cette question dans la théorie. La théorie peut seulement faciliter la recherche d'une solution juridique, mais ne peut donner une réponse directe à un cas concret. Nous pensons que la production des actes libres, c'est-à-dire des actes de gouvernement, est un ensemble de cas concrets, dont la réalisation n'était pas prévue d'avance. Il est vrai que l'autorisation est donnée pour un domaine, dont on connaît les limites, mais quels sont les cas concrets qui peuvent se produire dans la suite, nul n'est en état de le prévoir. Il serait donc impossible de chercher une réponse dans la théorie. Il ne reste dès lors uniquement que la loi pour indiquer comment et dans quels cas cette autorisation en vue d'une appréciation libre peut être donnée à l'autorité administra-

tive. Pour cette raison, le recours est possible contre un acte que l'autorité administrative a rendu comme libre et comme acte de gouvernement, bien qu'il dût être lié d'après la loi. De même le recours est possible contre les actes qui sont, d'après leur nature, libres, mais qui n'étaient pas faits par l'autorité compétente, ou faits selon la procédure obligatoire. Il y a de même les actes administratifs qui sont à l'égard du texte libre, tandis qu'ils sont à l'égard de la forme prescrite liés en toute occurrence ; en cas de vice de forme, ces actes peuvent donner lieu à un recours contentieux.

Enfin, nous arrivons au cinquième élément qui consiste en ce qu'un acte administratif doit être, non seulement illégal, mais aussi susceptible de violer un droit ou de léser l'intérêt direct et personnel d'un particulier. Si un acte administratif illégal n'a pas pour effet d'entraîner la violation d'un droit acquis, ou la lésion d'un intérêt direct et personnel, le recours ne serait pas possible.

Les droits violés et les intérêts lésés par un acte administratif doivent être du domaine privé, et par conséquent concerner toujours un particulier. Cependant la loi prévoit qu'à côté des droits violés d'un particulier, il peut y avoir les droits violés d'une personne morale privée. Dans la pratique, le Conseil d'Etat reçoit les requêtes, soit de la part des particuliers, soit de la part des personnes morales privées. Cependant, il y a des cas où le Conseil d'Etat reçoit

les requêtes de la part des personnes morales privées, même lorsqu'aucun intérêt collectif de ces sociétés n'a été lésé, mais seulement l'intérêt particulier de quelques-uns de leurs membres. Cette pratique ne doit pas être considérée comme contraire à la nature du contentieux administratif. Elle soulève, cependant, une critique de principe, c'est qu'un tribunal administratif doit toujours constater un intérêt lésé direct, soit d'un particulier, soit d'une personne morale privée. Si cette lésion directe d'un intérêt n'est pas constatée, le pourvoi devant les tribunaux administratifs est impossible et aucune autre voie de recours n'est ouverte.

Il importe de constater à l'égard de la formation du recours qu'un particulier peut se pourvoir en général contre un acte de l'autorité administrative, non seulement à cause d'une violation de son droit, mais aussi à cause de toute lésion de son intérêt. Cette règle posée permet au requérant éventuel, à défaut d'un droit acquis, de se pourvoir en raison de son intérêt lésé, qui, en dernier lieu, peut être celui de n'importe quel membre d'une communauté. L'intérêt lésé donnant ouverture au recours doit, selon la règle posée par la loi, être personnel et direct. La question de savoir si cet intérêt est, en effet, personnel et direct, est appréciée par le tribunal administratif. L'article 15 de la loi reconnaît d'une manière explicite ce droit au tribunal administratif : « Dans ce cas, s'il existe un tel intérêt, le tribunal apprécie sa légalité. » Dans

n'importe quel cas, cet intérêt doit être personnel, car le législateur n'a pas voulu donner le droit de recours à n'importe qui, sans distinction ; il n'a pas voulu instituer une sorte de recours populaire. Quant à la légalité d'un intérêt lésé, elle consiste dans ces deux qualités de l'intérêt lésé, qui sont d'être personnel et direct, et s'il ne l'est pas, le tribunal administratif doit rejeter la requête fondée sur lui.

Au sujet de ce cinquième élément, la question se pose de savoir dans quelles conditions est saisie ordinairement notre juridiction administrative. L'examen de ces conditions nous indique qu'elle est saisie, soit pour juger au fond les contestations soulevées par des actes administratifs, soit pour statuer, dans un sens déterminé, sur la légalité de ces derniers. C'est, d'abord, le contentieux de pleine juridiction, et, ensuite, le contentieux de l'annulation. Le premier mode de contentieux administratif est pleinement représenté dans notre juridiction administrative. Il est pris comme une défense des droits subjectifs. Cependant, à côté des droits subjectifs violés, nous avons vu tout à l'heure que le recours est toutefois possible lorsqu'il existe la lésion d'un intérêt personnel et direct du particulier. Cela nous permet de conclure que la défense des droits subjectifs se rapporte aussi aux intérêts subjectifs. Seulement, au lieu de comprendre cette défense des intérêts subjectifs, comme une défense des intérêts en vue de l'application la plus stricte du droit positif, il faut, au con-

traire, la concevoir uniquement comme une augmentation des garanties attribuées aux droits des particuliers.

Toutefois, on peut dire que la différence entre le contentieux de pleine juridiction et le contentieux de l'annulation réside dans une conception différente de la défense des particuliers. Dans le premier, c'est la défense du particulier contre une violation de son droit ; dans le second, c'est la défense contre un de ses intérêts lésés. Le contentieux de pleine juridiction a pour objet de reconnaître un droit d'un particulier, qui est violé par un acte de l'autorité administrative. Pour cette raison, le tribunal administratif doit annuler l'acte administratif contesté, et, en outre, rendre au particulier lésé l'exercice de son droit violé. Dans le contentieux de l'annulation, la nature du recours est tout à fait différente. Son objet est l'intérêt fondé sur une loi qui est lésé par un acte de l'autorité administrative, dont la légalité est mise en doute. Le recours, dans ce cas, est possible, non seulement en raison de l'incompétence, mais aussi en raison de l'empiétement d'une autorité sur une autre, du détournement du pouvoir, enfin, en définitive, de l'excès de pouvoir dont nous voyons la jurisprudence si brillamment édifiée par le Conseil d'Etat en France. Le but du contentieux de l'annulation est toujours de constater si un acte administratif est conforme ou non à la légalité. La question de reconnaître un droit violé ne se pose pas ici. Le particulier lésé n'attend

aucun autre acte ; son but est de sauvegarder son intérêt lésé, en vue de faire annuler l'acte administratif qui a produit cette lésion.

En général, parmi les principaux traits caractéristiques de tout recours, nous pouvons remarquer son but qui consiste à sauvegarder la légalité des actions administratives. L'autorité administrative est obligée de respecter tout l'ordre juridique, c'est-à-dire aussi bien la Constitution que les lois en vigueur. Si ses actions ou abstentions sont quelquefois contraires aux prescriptions de la Constitution ou des lois, le Conseil d'Etat apparaît en général comme le gardien de la légalité. Son rôle de gardien sur l'administration active doit être différent de celui que joue l'autorité judiciaire. L'autorité judiciaire, dans sa fonction de juger, apprécie seulement la conformité des faits des particuliers avec les lois, c'est-à-dire qu'elle ne s'intéresse qu'à la légalité des faits causés par les particuliers ; pour elle, en vérité, la Constitution n'a pas une aussi grande importance que les lois. La nature des choses explique tout à fait ce rôle de l'autorité judiciaire, qui intervient dans le cas de conflits entre les faits des particuliers et le domaine juridique privé. Cependant, le rôle de gardien qu'exerce l'autorité administrative juridictionnelle sur la légalité des actes de toute l'administration active est plus étendu que celui qui appartient à l'autorité judiciaire. L'autorité administrative juridictionnelle doit apprécier, en effet, les actes administratifs, au point de vue

de leur conformité non seulement avec les lois, mais aussi avec la Constitution. Ce principe permet de faire annuler au moyen du contentieux administratif tous les décrets portant règlement d'administration publique rendus par l'autorité administrative sur les bases d'une loi, mais contraires à la Constitution.

Dans le contentieux administratif, nous voyons apparaître deux parties, dont l'une doit être toujours l'autorité administrative et dont l'autre est représentée par un particulier. La règle posée par la loi à cet égard est des plus strictes et elle ne permet pas de concevoir une autre organisation du contentieux administratif. Cependant, il y a une exception à cette règle. Dans la loi sur le Conseil d'Etat est prévue une sorte spéciale de contentieux administratif, dans laquelle aucun particulier n'intervient comme partie au procès. Pourtant, la procédure y est déterminée par application intégrale du contentieux administratif. Pour montrer comment la loi organise ce contentieux, nous citerons l'article 21 de la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs qui décide à cet effet : « Le ministre des Finances, en vue de la défense des lois et de l'intérêt général, peut désigner, dans les sièges des tribunaux administratifs, les organes spéciaux qui interviendront comme procureurs au nom de l'Etat dans le cas où une loi est violée par un acte administratif au profit des particuliers. Si la loi est violée au profit des particuliers par un décret de nomination, ou par une décision ministé-

rielle, la Cour des Comptes intervient au nom de l'Etat comme procureur devant le Conseil d'Etat. » Comme on peut le remarquer ici, il n'y a pas de partie représentée par un particulier. Il semble, pourtant, qu'il y a deux parties, mais toutes deux interviennent au nom de l'Etat. Ce sont, en effet, deux autorités, mais l'une d'entre-elles est celle qui a rendu l'acte administratif, tandis que l'autre apparaît dans le contentieux administratif comme une personne morale gérant les intérêts de l'Etat. Cette personne morale peut être, soit les organes du ministre des Finances, soit la Cour des Comptes, suivant le cas et suivant qu'il s'agit d'un acte administratif, ou d'un décret de nomination ou d'une décision ministérielle.

Comme on peut le constater, ce contentieux administratif spécial n'est pas un contentieux administratif au sens matériel du mot, et comme il s'exerce seulement suivant la procédure du vrai contentieux administratif, on peut le nommer le contentieux administratif formel. A cet égard seulement, on peut dire qu'il a quelque chose du contentieux administratif, et comme c'est la forme de ce contentieux qui est identique quant à la procédure à celle du contentieux administratif, il est justement appelé contentieux administratif formel.

L'organisation de ce contentieux est assez mal conçue. On doit imaginer le cas où l'Etat représenté par le fisc se pourvoit contre un acte de l'autorité, qui a causé un dommage aux biens de l'Etat. Il est

incontestable que l'acte de l'autorité, qui a causé le dommage, est un acte illégal ; donc, on peut penser qu'il est nécessaire de l'annuler. Quant au but de ce contentieux, il est nettement marqué par la définition de l'article 21 de la loi : « Défense des lois et de l'intérêt général. » Par conséquent, les organes du Ministère des Finances et la Cour des Comptes doivent défendre les intérêts matériels de l'Etat ; à cet effet, ils ont le droit de recours contre chaque acte illégal rendu, soit au profit, soit au détriment d'un particulier. Le cas peut se produire lorsque le Ministre nomme une personne fonctionnaire en dehors des conditions de capacité requises. Ce qui nous étonne dans la détermination de ce contentieux, c'est de voir que la loi prévoit pour sa formation le cas où il aurait un dommage « au profit des particuliers ». Il est vrai qu'il peut n'y avoir de profit pour personne, pas même pour les particuliers. Mais le législateur n'a pas pensé à ce point de vue ; il s'est exclusivement placé dans le cas où il y aurait un dommage causé aux biens de l'Etat au profit des particuliers par un décret de nomination illégal ou par une décision ministérielle ayant en vue l'adjudication des fournitures de l'Etat. Cependant, les prescriptions de la loi à cet effet ne doivent pas être interprétées si étroitement. Il faut admettre que l'Etat peut être lésé par un acte administratif, sans pourtant qu'il en résulte un profit pour les particuliers. Il est naturel qu'une autorité, même ne gérant les intérêts de l'Etat, ne cause aucun dom-

mage aux biens de l'Etat. Si elle le fait, comme cela peut arriver, il est nécessaire d'investir une autorité d'une mission de contrôle, en vue de surveiller tous les actes non seulement de cette autorité, mais de toutes les autorités existantes. Dans ce contentieux, la question de la légalité des actes administratifs a une grande part, et il convient de l'attacher particulièrement à l'interprétation des prescriptions légales qui le concernent. Le dernier principe à poser, c'est que, pour donner lieu à un recours, les actes administratifs doivent être individuels; les autres actes, c'est-à-dire les actes administratifs ayant un caractère général, ne réunissent pas cette condition qui est nécessaire pour que puisse s'exercer le contentieux administratif formel.

3^{me} SECTION. — *Interprétation des lois
indépendamment du contentieux administratif.
Le Conseil d'Etat tribunal de première instance.*

Il est toutefois possible de concevoir, à côté du contentieux administratif, des difficultés qui se posent au sujet de l'interprétation exacte d'une loi. Non seulement il est nécessaire de résoudre de suite de telles questions, mais il importe beaucoup que leurs solutions soient exactes, car la suite à donner à un recours peut dépendre de la manière d'interpréter une loi. Pour cela, le tribunal administratif, avant de statuer sur un recours, est obligé d'interpréter la loi en question indépendamment de tout ce qui concerne ce

recours, c'est-à-dire qu'il ne pourrait pas rendre un arrêt sur l'interprétation de la loi à la suite d'une demande du requérant. Il est vrai que le tribunal administratif est obligé de recevoir la requête régulière d'un particulier et de juger le recours contre un acte administratif désigné; cependant, dans ce cas, il n'y a pas d'acte administratif contre lequel le particulier se pourvoit, mais seulement une loi dont il voudrait connaître la véritable interprétation. A la suite d'une pareille demande, l'autorité administrative juridictionnelle ne doit rendre aucun arrêt et n'y est pas tenue davantage sur la demande d'une autorité administrative.

Il est de règle que les autorités administratives doivent s'informer dans le cas de l'interprétation d'une loi auprès des fonctionnaires compétents et non auprès du Conseil d'Etat. Pourtant, dans la pratique, le Conseil d'Etat a connu beaucoup de demandes de certains ministères qui ne pouvaient s'entendre entre eux sur l'interprétation d'une loi. Puisque, dans ce cas, au-dessus des ministres, il n'y a aucune autorité administrative, le Conseil d'Etat considérait qu'il était exceptionnellement compétent pour donner de tels renseignements, car il estimait jouer à l'égard des ministres le même rôle que la Cour de Cassation, qui détermine le sens à donner aux prescriptions légales par les tribunaux ordinaires.

La compétence du Conseil d'Etat est réglée par la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administra-

tifs, qui prescrit que ce corps administratif juridictionnel statuera sur les affaires en première et en dernière instance. Nous savons que le recours formé soit par un particulier, soit par un organe du Ministère des Finances, est, d'abord, de la compétence d'un tribunal administratif, et qu'il est, ensuite, soumis au Conseil d'Etat pour être jugé définitivement, si le requérant n'est pas satisfait de l'arrêt du tribunal administratif, ou si l'autorité administrative en question désire connaître la solution du tribunal administratif supérieur. En tout cas, sont soumis directement au Conseil d'Etat les recours qui ont pour objet une décision ministérielle ou un décret de nomination. La compétence du Conseil d'Etat, pour ces affaires, est exclusive et exceptionnelle, et c'est là qu'on voit les véritables attributions du Conseil d'Etat qui joue, pour ce genre de recours, le rôle du tribunal administratif supérieur.

La juridiction administrative actuelle est organisée en ce qui concerne le recours formé par un requérant d'après d'autres principes que la juridiction ancienne, de laquelle, à ce point de vue, il ne reste aucun vestige. Il faut se rappeler que devant cette ancienne juridiction administrative, personne ne pouvait se pourvoir si, préalablement, sa requête n'avait pas passé par tous les degrés de la hiérarchie administrative; en d'autres termes, un particulier ne pouvait avoir la voie libre vers la juridiction administrative qu'après avoir reçu la décision ministérielle, et comme il n'y avait que le

Conseil d'Etat sans aucun autre tribunal administratif ordinaire, on devait bien admettre ce recours hiérarchique, et c'était la décision prise à la suite de ce recours, qui devait en dernière étape, devenir l'objet du recours contentieux: Donc, ce recours était provoqué seulement par la décision ministérielle contre laquelle le particulier entendait se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Cependant, ce principe n'est plus en vigueur pour beaucoup de raisons. Aujourd'hui la juridiction administrative est mieux fondée, ses principes sont plus équitables, et, en général, le particulier, lésé par un acte administratif, n'est pas obligé de passer par tous les degrés de la hiérarchie administrative. Contre l'acte d'une autorité administrative, celui-ci se plaint seulement à une autorité supérieure; contre la décision de cette dernière, il a le droit de porter immédiatement le recours devant un tribunal administratif qui statue sur l'affaire. Mais, sauf le cas où cette autorité supérieure est le ministre, le particulier lésé ne forme pas, d'ordinaire, son recours devant le Conseil d'Etat. Ainsi que la loi le prescrit, le particulier lésé est toujours obligé de se pourvoir, d'abord devant le tribunal administratif compétent, et ensuite, il peut porter son recours contre l'arrêt de ce dernier devant le Conseil d'Etat. Comme on peut le constater, le principe en ce qui concerne le recours formé par un particulier, qui veut se pourvoir contre un acte administratif, consiste à lui donner la possibilité de passer, d'abord, par deux degrés de la hiérar-

chie administrative, et ensuite, par deux degrés de la juridiction administrative. Ce système n'était pas appliqué auparavant, et il est peu équitable sous l'ancien régime d'obliger un particulier à passer d'abord par tous les degrés de la hiérarchie administrative pour aboutir finalement à un seul degré de juridiction administrative.

Cependant, il ne faut pas comprendre à la lettre ce système du recours administratif. Il a été institué en vue de régler les cas normaux et non pas les cas exceptionnels qui sont, d'ailleurs, prévus et déterminés par la loi. Pour ces derniers cas l'exercice du recours est réglé en tenant compte aussi bien de l'organe de qui provient l'acte administratif en question que de la nature exceptionnelle de cet acte. Il en résulte que, malgré le principe général ci-dessus énoncé, dans la pratique, chaque affaire ne doit pas toujours passer par deux degrés d'administration active et par deux degrés de juridiction administrative. Voyons d'abord comment un recours administratif se déroule dans un cas normal, et nous exposerons ensuite les cas exceptionnels.

Une affaire est, à l'origine, réglée par une autorité administrative, qui n'est pas, dans la hiérarchie administrative, directement dépendante du ministre. Contre cet acte de l'autorité administrative, le particulier a le droit de porter plainte à la première autorité administrative supérieure, donc à celle qui n'est pas le ministre. Contre la décision de cette autorité supé-

rieure, il a, ensuite, le droit de se pourvoir devant le tribunal administratif compétent, et, s'il n'est pas satisfait de l'arrêt de celui-ci, il peut se pourvoir finalement devant le Conseil d'Etat, qui statue sur l'affaire en question en dernière instance. Ce cas est normal et comprend les diverses phases par lesquelles doit passer une affaire. Comme on peut le voir, une affaire passe par deux degrés dans la hiérarchie de l'administration active et par deux degrés de juridiction administrative, c'est-à-dire qu'elle doit être examinée quatre fois, par quatre différents organes de l'Etat.

Les cas exceptionnels ou combinés sont déterminés par la loi de la façon suivante. Une affaire est réglée par une autorité administrative, qui est, dans la hiérarchie administrative, directement dépendante du ministre. Cette affaire doit passer par deux degrés d'administration active, et seulement par un degré de juridiction administrative, parce que le particulier a le droit de se pourvoir contre une décision ministérielle immédiatement devant le Conseil d'Etat. Dans ce cas, l'affaire en question doit être examinée trois fois par trois différents organes de l'Etat. Examinons un deuxième cas: une affaire est réglée par un ministre. Cette affaire doit passer par un seul degré d'administration active et par un seul degré de juridiction administrative; elle est examinée deux fois par deux différents organes de l'Etat, le premier est un ministre et le second est le Conseil d'Etat.

Tous ces principes, qui déterminent les préliminai-

res d'un recours et ce recours lui-même lorsqu'il est intenté par un simple particulier, sont également vrais pour le recours, qui est formé par les organes du Ministère des Finances et par la Cour des Comptes. Le recours formé par les organes du Ministère des Finances est toujours intenté contre un acte de l'autorité administrative qui n'est, ni une décision ministérielle, ni un décret de nomination, et il est porté devant le tribunal administratif compétent; quant au recours formé par la Cour des Comptes, il doit être intenté contre une décision ministérielle ou un décret de nomination, et, dans ce cas, le recours est directement porté devant le Conseil d'Etat. Donc, le contentieux administratif formel passe suivant qu'il s'agit d'actes administratifs simples ou de décisions ministérielles et de décrets de nomination, soit devant un tribunal administratif compétent, soit devant le Conseil d'Etat. Ce dernier doit se conformer entièrement à cet égard à l'article 103, n° 1 de la Constitution, qui détermine la compétence du Conseil d'Etat, et qui laisse facilement les actes administratifs simples à la compétence des tribunaux administratifs.

Les considérations qui précèdent au sujet des actes des autorités administratives de l'Etat sont les mêmes à l'égard des actes des autorités autonomes. Le recours formé contre les premiers peut être exercé pour les mêmes raisons contre les seconds. Les prescriptions de la loi doivent être interprétées de la même façon, soit à l'égard des actes des autorités administratives

de l'Etat, soit à l'égard des actes des autorités autonomes. Cependant, il y a des exceptions dont nous allons parler à présent. En premier lieu, contre les actes des autorités communales — sans qu'il y ait de distinction à faire entre ces actes suivant qu'ils rentrent dans les attributions propres des autorités communales ou dans celles qui leur sont déléguées par le pouvoir central — le particulier doit porter plainte à l'autorité administrative de l'Etat compétente. Contre la décision de cette autorité, le particulier peut se pourvoir devant le tribunal administratif compétent. Dans certains cas toutefois, qui sont prévus par des lois spéciales, il peut exercer un recours devant l'autorité communale supérieure. Contre la décision de cette dernière, il doit se pourvoir devant le tribunal administratif compétent. Ici, comme on peut le voir, la règle que chaque recours, avant d'être porté devant un tribunal administratif doit passer par deux degrés d'administration active, n'est pas appliquée à l'égard des actes émanant par les autorités autonomes supérieures.

Quant à l'examen d'un recours porté devant le Conseil d'Etat, celui-ci est obligé d'avoir à sa disposition tous les actes et documents nécessaires pour l'étude de l'affaire. L'acte administratif ne peut pas figurer tout seul dans le dépôt de la requête.

En ce qui concerne les affaires qui rentrent dans la compétence du Conseil d'Etat, il est nécessaire de revenir sur son droit de statuer sur le conflit de juri-

dictions entre deux autorités. Le Conseil d'Etat est compétent pour régler le conflit de juridictions entre deux tribunaux administratifs, le conflit de juridictions entre une autorité administrative de l'Etat et une autorité administrative autonome, le conflit de juridictions entre deux autorités administratives de l'Etat et le conflit de juridictions entre deux autorités administratives autonomes. Cependant, le Conseil d'Etat ne statue pas sur le conflit d'attributions entre un tribunal judiciaire et un tribunal administratif; dans ce cas, c'est la Cour de Cassation qui est compétente. Le Conseil d'Etat statue seulement sur le conflit de juridictions entre les autorités qui n'ont pas au-dessus d'elles une autorité supérieure commune et dans les cas, qui sont prévus par la loi, où elles devraient décider sur une affaire en dernière instance; le Conseil d'Etat statue aussi sur le conflit de juridictions entre les tribunaux administratifs. Le conflit de juridictions peut être positif ou négatif. Dans le cas du conflit positif, c'est-à-dire dans le cas où le conflit s'est élevé parce que deux autorités se considèrent en même temps comme compétentes pour statuer sur une même affaire, la proposition, en vue de régler le conflit, peut être faite par chacune des deux autorités intéressées. Dans le cas du conflit négatif, c'est-à-dire dans le cas où le conflit s'est élevé parce que les autorités déclinent la compétence pour statuer sur une affaire, la proposition, pour régler le

conflit, peut être seulement faite par le particulier intéressé et aussitôt que la seconde autorité s'est déclarée incompétente.

Nous devons consacrer le reste de ce chapitre à un bref exposé de la juridiction disciplinaire, pour laquelle la compétence appartient non seulement aux tribunaux administratifs, mais aussi au Conseil d'Etat, aux termes de la nouvelle loi sur les fonctionnaires civils du 1^{er} septembre 1923. La juridiction disciplinaire a pour but de régler le différend qui peut s'élever entre un fonctionnaire fautif et une autorité administrative supérieure, au sujet d'une sanction prise à l'égard de ce fonctionnaire et qui peut être plus ou moins exagérée ou injuste. A ce moment interviennent les tribunaux administratifs d'abord, et le Conseil d'Etat ensuite, pour examiner exclusivement la sanction prise au point de vue de la forme, car, d'après la loi, il n'y a que la violation des prescriptions de la procédure formelle causée par l'autorité administrative qui peut justifier la formation d'un recours. La sanction prononcée par l'autorité administrative peut être approuvée ou modifiée par les organes de la juridiction administrative. Dans ce second cas, les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat statuent d'après leur libre appréciation. D'après le n° 2 de l'article 23 de la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, lorsqu'il a été violé une des prescriptions de la procédure, par exemple si la sanction est prononcée avant que le fonctionnaire

fautif ait été interrogé, le recours est possible. Le Conseil d'Etat, dans ce cas, examine seulement si l'autorité compétente a exactement appliqué les prescriptions du droit formel. Après cet examen, il est appelé à statuer sur la sanction disciplinaire, qui fait l'objet du recours.

Les tribunaux disciplinaires sont les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat. Les tribunaux administratifs sont toujours les tribunaux disciplinaires de première instance, tandis que le Conseil d'Etat est le tribunal disciplinaire de première et seconde instance, et de seconde et dernière instance. Tout dépend à cet égard, d'abord, de la catégorie dans laquelle est placé le fonctionnaire fautif, et, ensuite, de l'organe de l'autorité administrative qui a prononcé la sanction. Le Conseil d'Etat statue en seconde et dernière instance sur le recours formé contre les arrêts des tribunaux administratifs appelés à juger comme tribunaux disciplinaires. Un tribunal disciplinaire juge les fonctionnaires quant aux délits disciplinaires et quant aux fautes disciplinaires; les uns et les autres consistent toujours en une atteinte portée à la discipline et au respect de l'ordre. Les tribunaux disciplinaires sont organisés en vue de la défense d'un intérêt unique, qui est celui du bon ordre dans les services de l'Etat et du respect des fonctionnaires eux-mêmes. Pour les autres fautes et délits commis par les fonctionnaires, ce sont toujours les tribunaux ordinaires qui en sont compétents. Le Conseil d'Etat, comme tribunal disci-

plinaire, statue toujours dans une des sections qui est désignée d'avance par le président du Conseil d'Etat, pour un an. L'arrêt du Conseil d'Etat, dans ce cas, est toujours basé plutôt sur les faits, sur les circonstances qui ont été la cause de la faute commise par le fonctionnaire, que sur les prescriptions de la loi, lesquelles à cet égard, par leur silence, donnent l'autorisation tacite au Conseil d'Etat de juger suivant son bon sens et en toute liberté.

4^{me} SECTION. — *De la requête en général.*

Une requête adressée au Conseil d'Etat par un particulier a pour but d'attaquer un acte administratif individuel, mais elle ne peut pas s'appliquer à tout acte administratif par lequel un droit est violé ou un intérêt lésé. Pour la formation du recours, il est nécessaire que le particulier se plaigne contre l'acte administratif à une autorité administrative supérieure, et, si cette autorité supérieure confirme la décision de l'autorité administrative inférieure, alors le particulier peut se pourvoir contre sa décision devant le tribunal administratif. L'article 18 de la loi décide à cet effet: « Le particulier, dont le droit est violé ou dont l'intérêt personnel et direct, fondé sur une loi, est lésé par un acte illégal de l'autorité administrative, a le droit d'exercer un recours seulement devant une autorité administrative supérieure. Contre la décision de cette autorité administrative on peut exercer un recours seulement devant le tribunal administratif. Si cette autorité est le ministre, le recours doit être

porté devant le Conseil d'Etat. » En tout cas, le requérant doit avoir obtenu une décision formelle de l'autorité administrative supérieure, s'il trouve qu'il est lésé par un acte de l'autorité administrative et veut se pourvoir devant le tribunal administratif. Comme nous le savons, si cette nouvelle décision de l'autorité administrative est celle d'un ministre, la requête doit être adressée au Conseil d'Etat. Par conséquent, si le particulier ne se conforme pas à la loi à cet égard et adresse sa requête contre la première décision de l'autorité administrative, cette requête sera rejetée d'après l'article 24 de la loi. A côté de cette remarque, il y a lieu d'en faire une autre. Tout acte administratif n'est pas susceptible d'un recours. Ce dernier est, en principe, possible contre une décision individuelle formelle, adressée au particulier par une autorité administrative supérieure. L'acte administratif, pour donner lieu à un recours, doit être rendu au sens de la loi, c'est-à-dire qu'il doit avoir la forme définitive et exécutoire, et porter la signature de l'organe compétent pour statuer sur le droit d'un particulier. En présence de cet acte administratif rendu au sens formel de la loi, la requête du particulier ne peut pas être rejetée par le tribunal administratif.

Pour savoir quel doit être l'objet de la requête, il suffit de nous rappeler la cause, dont l'acte administratif n'est que la manifestation faite par une autorité administrative à l'égard d'un particulier. C'est toujours une lésion, soit d'un droit acquis, soit d'un

intérêt personnel et direct, fondé sur une loi. La lésion en question, soit d'un droit, soit d'un intérêt, doit être constatée dans la requête, autrement le tribunal administratif ou le Conseil d'Etat n'est pas censé la connaître; le requérant est obligé de la faire connaître de la façon la plus précise. La loi, en parlant de l'objet du recours, n'a pas dit de quelle nature doit être la lésion causée par un acte administratif pour donner ouverture à un recours. Cette question doit être résolue de la manière la plus large et on doit poser le principe que toutes les lésions peuvent donner lieu à un recours, à l'exception de celles qui sont écartées par la loi. Nous allons, à cet effet, énumérer les cas prévus par la loi, où une requête ne pourrait pas être reçue par le tribunal administratif ou par le Conseil d'Etat.

Une requête ne peut pas être reçue par le tribunal administratif ou le Conseil d'Etat, lorsque l'acte administratif est rendu : sur les matières pour lesquelles la compétence est reconnue aux tribunaux civils; sur des procès disciplinaires, si une loi n'en définit autrement; sur des matières pour lesquelles, d'après le droit positif, les autorités administratives sont autorisées à prendre des décisions en toute liberté d'appréciation, et enfin sur les matières concernant l'administration des tribunaux civils (art. 19 de la loi). Dans le premier cas, qui a trait aux matières dont la compétence appartient aux tribunaux civils, il s'agit toujours de procès juridiques privés. Dans le second cas, qui con-

cerne des affaires de nature disciplinaire, il s'agit toujours de l'exécution des sanctions prononcées, soit par les organes administratifs compétents, soit par les tribunaux disciplinaires. Puisque le domaine de la juridiction disciplinaire est partagé entre les organes de l'administration active, qui est compétente pour les fautes les plus légères commises par les fonctionnaires, et les tribunaux disciplinaires, c'est-à-dire entre les autorités administratives supérieures, d'un côté, et les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat, de l'autre, tous les recours ayant trait à la compétence d'une autorité administrative ne pourraient avoir aucun effet, et devraient être, par conséquent, rejetés. Dans le troisième cas, il s'agit toujours de l'autorisation donnée par les lois à certaines autorités administratives de pouvoir prendre des décisions, en toute liberté d'appréciation. Contre la décision de l'autorité administrative, rendue d'après cette autorisation, on ne peut se pourvoir devant le tribunal administratif, car l'autorité administrative en question ne pourrait pas violer une loi là où elle est autorisée à décider selon son bon sens et selon les circonstances. La loi, qui détermine les droits et les obligations de l'autorité administrative, permet, dans certains cas, à celle-ci de régler une question litigieuse, ou un différend concernant un particulier, sans donner la possibilité à quiconque de se pourvoir par une requête adressée au tribunal administratif ou au Conseil d'Etat. Dans le quatrième cas, lorsqu'une requête a pour objet des

matières concernant l'administration des tribunaux civils, il s'agit toujours d'objets étrangers aux attributions, soit des tribunaux administratifs, soit du Conseil d'Etat, et dans lesquels ces derniers ne sauraient s'immiscer sans violer la loi et le principe de la séparation des pouvoirs.

Il y a deux raisons pour lesquelles une requête peut être recevable. Tout d'abord, on peut se trouver dans le cas où l'autorité administrative, en rendant son acte, n'a pas appliqué, ou a irrégulièrement appliqué une loi, ou un décret. L'autorité administrative, lorsqu'elle est liée par une loi, au sujet d'un acte déterminé, est toujours obligée d'appliquer intégralement les prescriptions qui la lient, sous peine d'une violation de la loi. Cette violation peut être la violation d'un droit, si l'autorité administrative n'a pas exactement interprété le texte des prescriptions de la loi, ou elle peut être la violation du droit formel, si l'autorité administrative a omis d'appliquer ou a appliqué irrégulièrement les prescriptions de la loi, ou elle n'a pas rendu son acte dans la forme obligatoirement prévue par la loi. Enfin, l'autorité administrative peut n'avoir pas tenu compte des règles de procédure applicables à son acte. Dans ce cas, il faut noter que l'on n'a pas en vue d'attaquer l'acte administratif lui-même, mais seulement la forme dans laquelle il a été rendu.

Le délai, dans lequel une requête puisse être adressée, soit aux tribunaux administratifs, soit au Con-

seil d'Etat, est fixé par la loi à trente jours après la notification de la décision de l'autorité administrative supérieure au particulier intéressé. Cependant, à côté de ce délai de droit commun, il peut y avoir d'autres délais prévus pour certaines affaires litigieuses par des lois spéciales. Contre un décret de nomination, la requête doit être adressée au Conseil d'Etat dans le délai de deux mois, à dater du jour où le décret a été publié au Journal Officiel. Le décret de nomination peut être notifié au particulier, et celui-ci peut être destitué même avant sa publication dans le Journal Officiel. Dans ce cas, le délai reste le même. Une requête doit être adressée au tribunal administratif ou au Conseil d'Etat, soit directement, soit par la poste contre récépissé.

En ce qui concerne le texte de la requête, il doit contenir un certain nombre de mentions que la loi considère comme indispensables. Elle doit mentionner obligatoirement, notamment, le nom, la profession, et le domicile du requérant, ainsi que l'acte administratif contre lequel il se pourvoit et les motifs sur lesquels est fondée la requête. Toute requête doit être donnée en deux exemplaires; l'un d'entre eux doit être taxé comme original. A la requête, il est indispensable de joindre l'acte administratif lui-même ou une copie régulière, ainsi que tous les documents, par lesquels le requérant peut prouver le bien fondé de ses allégations. Dans le cas où ces formalités ne sont pas remplies, le tribunal administratif ou le Conseil d'Etat

invitent, par écrit, le requérant à se conformer aux prescriptions de la loi, et si celui-ci ne répond pas à cette invitation, la requête doit être rejetée comme irrégulière. Lorsque l'autorité administrative, sur la demande du requérant, se refuse à lui notifier l'acte administratif dans le délai de trois mois, ce délai expiré, celui-ci peut déposer sa requête avec les preuves nécessaires, sans, pourtant, l'accompagner de l'acte administratif. Dans ce cas, le tribunal administratif est obligé de constater le refus de l'administration signalé dans la requête et il doit se prononcer en faveur de la recevabilité de cette requête. Toutes les requêtes contre les arrêts des tribunaux administratifs doivent être adressées au Conseil d'Etat. S'il y a des exceptions à cette règle, une loi spéciale doit en définir les modalités. Le délai pour adresser la requête au Conseil d'Etat est de quinze jours après la réception de l'arrêt rendu par le tribunal administratif, et elle doit passer par l'intermédiaire de ce tribunal administratif, qui la transmettra au Conseil d'Etat. La requête peut être remise, soit par le requérant, si le tribunal administratif a rejeté sa requête antérieure, soit par l'autorité administrative intéressée, si le tribunal administratif a annulé son acte. Lorsque c'est l'autorité administrative qui forme recours devant le Conseil d'Etat, elle doit joindre à la requête l'autorisation du ministre compétent. Quant aux requêtes, qui ne répondent pas à ces conditions imposées par la loi, le tribunal administratif lui-

même doit les rejeter par son arrêt. Et, de nouveau, contre cet arrêt, on peut adresser une requête au Conseil d'Etat dans les conditions ci-dessus exposées.

D'après l'article 42 de la loi, l'arrêt du Conseil d'Etat et les arrêts définitifs des tribunaux administratifs sont obligatoires pour les autorités administratives, qui sont obligées de rendre leur nouvel acte, conformément aux observations de ces tribunaux, et dans le délai de trois mois, à dater du jour où ces arrêts ont été notifiés. Au cas où une autorité administrative ne rend pas son nouvel acte dans ce délai, le requérant, qui a obtenu gain de cause dans l'exercice de son recours, peut former un recours devant le Conseil d'Etat. L'article 43 prévoit ce cas de la façon suivante: « Lorsque les arrêts du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs exigent un nouvel acte administratif, et lorsque l'autorité administrative ne rend pas cet acte dans le délai de trois mois, à partir de la notification de l'arrêt, la personne en cause, au profit de qui l'arrêt a été rendu, a le droit de former un recours devant le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat rendra, dans ce cas, un arrêt qui remplacera entièrement l'acte administratif. » Dans la requête adressée au Conseil d'Etat, il faut noter le texte de l'arrêt et sa date. Après avoir reçu cette requête, le Conseil d'Etat doit s'informer auprès de l'autorité administrative intéressée, du jour où elle a reçu l'arrêt. S'il constate que le délai de trois mois est expiré, le Conseil d'Etat, sans autre examen et procédure, rend son

arrêt, qui, dans ce cas, remplace, au point de vue de sa valeur juridique et de ses effets, l'acte de l'autorité administrative.

5^{me} SECTION. — *De la nature des arrêts du Conseil.*

Au sujet des conditions juridiques dans lesquelles sont rendus les arrêts du Conseil, il est intéressant d'examiner sur quelles bases ils doivent être fondées. Le Conseil doit avant tout examiner la question de fait et constater comment l'acte administratif a pu aboutir à une lésion d'un droit ou d'un intérêt d'un certain particulier. Il doit ensuite apprécier la légalité de l'acte administratif en question, c'est-à-dire procéder à l'examen de la question de droit. La seconde question implique la première, car elle suppose le rapprochement de l'ensemble des faits avec les prescriptions des lois. C'est de ce rapprochement que se dégage pour le Conseil d'Etat le point de vue où il se placera pour rendre son arrêt sur une affaire. Les articles 25 et 26 de la loi s'expriment à cet égard dans les termes suivants, dont nous allons approfondir le sens, plus loin. « Le tribunal, selon la règle, ne rend un arrêt sur une requête qu'après la séance publique, et sur la base des faits qui ont été exposés par l'autorité administrative (art. 25). » Cependant, si le tribunal constate qu'il y a, à l'égard des faits donnés, une contradiction par rapport aux actes administratifs correspondants, ou que ces faits ne sont pas intégralement

exposés dans les points principaux, ou que l'autorité compétente n'a pas tenu compte des formes de la procédure administrative, il peut de suite, et sans convocation des parties, rendre un arrêt d'annulation de l'acte administratif (art. 26). » D'après ces deux articles, on est amené à conclure qu'un tribunal administratif en rendant son arrêt, doit se conformer aux faits que l'autorité administrative avait constatés. Cependant, ce principe doit être seulement entendu à la lettre lorsque le tribunal ne peut constater aucune contradiction entre les faits allégués par l'autorité administrative, ou lorsque rien n'a été omis dans la procédure et qu'elle s'est régulièrement poursuivie. Le résultat de cette constatation à l'égard des faits est tel que le tribunal administratif doit être lié par eux sans restriction et qu'ils doivent servir de base à son arrêt. Mais, dans le cas contraire, lorsque le tribunal administratif constatera que les formes de la procédure n'ont pas été respectées en tout ou en partie, ou que des inexactitudes flagrantes ont été commises dans l'exposé des faits, il annulera, sans autre examen, l'acte administratif comme mal fondé.

Quant à la question de droit, les organes de l'autorité administrative juridictionnelle sont obligés d'examiner l'acte administratif au point de vue de sa conformité rigoureuse avec les prescriptions des lois, qui le régissent.

Les arrêts sont rendus à la majorité absolue des voix.

Les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat rendent de suite l'arrêt. La lecture de l'arrêt peut être ajournée seulement dans des cas exceptionnels et au plus tard pour un délai de huit jours.

Une requête peut être rejetée ou accueillie par l'arrêt. Dans ce second cas, l'acte administratif est annulé par l'arrêt du tribunal administratif en question, ou par celui du Conseil d'Etat. La valeur juridique de l'arrêt rendu par la juridiction administrative réside dans l'effet qu'il doit produire et qui consiste à obliger l'autorité administrative à rendre un nouvel acte à la place de celui qui a été annulé.

Dans le cas où une requête est rejetée conformément à l'article 34, le tribunal administratif ou le Conseil d'Etat doivent, par leur arrêt, condamner le requérant à payer des dommages-intérêts. Cette condamnation ne peut être prononcée que contre le requérant, et jamais contre l'autorité administrative. Le particulier doit toujours payer des dommages-intérêts au cas où sa requête est rejetée. Cette règle ne répond, évidemment, pas au principe de l'égalité des parties devant le tribunal administratif, et elle entraîne cette conséquence que le requérant est obligé de se pourvoir devant les tribunaux ordinaires pour faire valoir son droit en raison des dommages matériels qui lui ont été causés par l'autorité administrative.

CHAPITRE V.

Critique des prescriptions de la loi et du décret concernant le Conseil d'Etat

En dernier lieu et comme conclusion, nous pensons qu'il serait plus équitable de tracer une critique de l'œuvre de réorganisation et d'élargissement de la juridiction administrative réalisée par le législateur que d'essayer de déterminer les traits caractéristiques d'un corps administratif juridictionnel supérieur, qui en raison de sa création assez récente, n'a pu encore, dans la pratique, donner des résultats proportionnés à l'étendue de sa compétence. Nous ne nous arrêterons, d'ailleurs, à cet égard qu'aux points les plus essentiels. L'œuvre réalisée par le Conseil d'Etat actuel n'est pas celle qu'on en attendait; elle a étonné même ceux qui lui attribuaient l'avenir le plus modeste. Les critiques faites à ce sujet par quelques éminents juristes serbes furent quelque peu exagérées, mais au fond assez justes. On se permettait de faire quelques remarques sur le compte du législateur trop pressé et des aptitudes du Parlement pour la confection des lois. Mais ce ton de persiflage ne rencontra pas de nombreuses approbations.

Tout d'abord, nous devons constater que la loi sur

le Conseil d'Etat et le décret organique sur son règlement intérieur ne sont pas rédigés le plus souvent en langage juridique et manquent trop de précisions et d'exactitude. Les confusions y sont fréquentes et le sens de leurs prescriptions est parfois inintelligible. Du reste, leur texte a été rédigé à la hâte et sans une attention suffisante.

La loi sur le Conseil d'Etat institue la juridiction administrative d'une façon définitive; sa base est celle d'une organisation entièrement judiciaire. Le contentieux administratif, qui y est déterminé, donne dans une certaine mesure des garanties semblables à celles que fournissent les tribunaux ordinaires; quant aux arrêts du Conseil, ils empruntent certaines qualités du jugement judiciaire. Comme on peut le voir immédiatement, ce sont là de bons éléments que l'on rencontre dans l'ensemble des prescriptions de cette loi, et cette dernière, quoiqu'imparfaite au point de vue technique et à celui du style, fournit les bases juridiques nécessaires pour permettre de statuer sur les différends administratifs entre les particuliers et les autorités administratives.

A première vue, on est amené à considérer le Conseil d'Etat comme un corps ayant des attributions de tribunal administratif supérieur, telles, d'ailleurs, qu'elles ont été définies par la Constitution. Mais, ces attributions ne sont pas les seules; il en a, pourtant, d'autres d'un caractère purement administratif, et ce serait commettre une erreur que de considérer le Con-

seil d'Etat uniquement comme un tribunal administratif. Le législateur a, sans doute, voulu en faire de préférence un organe de la juridiction administrative, sans toutefois lui donner un rôle suffisamment prépondérant. Mais, dans la pratique, les affaires qui sont portées devant lui n'ont pas trait pour plus d'une moitié au contentieux administratif; un grand nombre d'entre elles, à caractère tout à fait administratif, rentrent également dans la compétence mixte de ce corps. Du reste, d'après le n° 3 de l'article 103 de la Constitution, le Conseil d'Etat doit exercer à côté de ses fonctions juridictionnelles, des fonctions administratives qui lui seront attribuées d'après les lois spéciales. Le Conseil d'Etat en possède, d'ailleurs, déjà quelques-unes en dehors de ces attributions futures, et il est probable qu'il les exercera pour un temps assez long, jusqu'au vote des nouvelles qui les complèteraient. On ne peut dès lors pas prétendre que le Conseil d'Etat joue uniquement dans le rôle du tribunal administratif supérieur.

Le mode de recrutement des membres pour le Conseil d'Etat n'est pas très heureusement organisé et sa réglementation par la loi nous paraît une simple copie des prescriptions de la loi antérieure. Elle est fondée sur le système de la collaboration du pouvoir exécutif avec le pouvoir législatif, en vue de donner au Conseil un esprit de modération, et il est, dans ce but, composé pour moitié de favoris de la haute administration et pour une autre moitié représenté d'amis des mem-

bres du Parlement. Dans le passé, ce système pouvait avoir quelque valeur. Le Conseil d'Etat, comme on se le rappelle, étant un organe neutre, se montrait l'arbitre, soit au dernier degré de la hiérarchie administrative, soit dans les débats de l'Assemblée Nationale. Son rôle bien défini n'était que celui d'un administrateur, indépendant et libre dans ses actions, d'un côté, et d'un homme politique réputé impartial, de l'autre. Le Conseil d'Etat étant utile à ce double point de vue, le système adopté pour le recrutement de ses membres, trouvait sa nécessité et sa justification dans toute l'organisation de l'Etat, qui n'avait été réalisée que par des consciences réciproques des partis. Mais, à présent alors qu'il s'agit de donner des garanties aux membres du Conseil de la même façon qu'on les a donné aux juges ordinaires en vue d'être indépendants de tout le monde, et surtout des partis politiques, on peut constater que le système de collaboration ne répond pas du tout à cette nécessité qu'il y aurait de choisir des conseillers d'Etat libres de n'importe quelle influence; il ne fournit également aucune garantie au point de vue des capacités de ces derniers. On a déjà critiqué la composition mixte des conseillers juristes et non-juristes qui délibèrent au Conseil d'Etat, ce qui entraîne l'absence permanente d'un esprit vraiment juridique de ce corps, sans qu'il y ait aucun moyen de remédier à cette lacune. Il faut bien noter que le Conseil n'a plus de rôle politique; il doit être uniquement à l'heure actuelle un juge adminis-

tratif. La Constitution détermine le mode de recrutement des conseillers d'Etat, mais elle ne le fait que d'une manière incomplète, puisqu'elle prévoit, d'autre part, que « les conditions dans lesquelles il sera pourvu aux places vacantes des conseillers d'Etat seront déterminées par une loi spéciale, qui pourra ne pas se conformer au principe ci-dessus posé ». Pourquoi, le législateur, en faisant la loi sur le Conseil d'Etat, n'a-t-il pas usé de cette autorisation, alors qu'il avait les mains libres pour organiser un mode de recrutement différent de celui qui est prévu par la Constitution? Il nous paraît que le législateur n'a pas fait autrement parce qu'il n'avait pas le temps pour établir à cet effet un système plus moderne, et pour mieux rédiger les prescriptions qui le concernent; on peut, d'ailleurs, se demander s'il en était vraiment capable.

Une des nouveautés dans la loi sur le Conseil d'Etat est le principe de la jurisprudence établie par ce corps d'une manière décisive et stable, pour toutes les affaires sur lesquelles il est statué en assemblée générale, après qu'elles avaient été jugées dans un sens différent par les diverses sections. L'article 4 décide à ce propos: « Dans le but d'établir une jurisprudence continue du Conseil d'Etat, le président peut convoquer, selon la nécessité, les conseillers d'Etat en assemblée générale. » Ce système est déjà pratiqué par la Cour de Cassation pour les jugements différemment pris sur le même objet par ses sections, et il s'applique non

seulement à celles-ci, mais à tous les tribunaux ordinaires. Ainsi, la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat donnera une direction unique pour l'ensemble de ses arrêts, et les affaires seront jugées d'après les principes établis par cette assemblée. A cet effet, le droit administratif, qui est tout récent chez nous, et qui ne pouvait, du reste, pas exister auparavant, aura de plus larges bases pour s'unifier dans une direction déterminée et pour s'élargir à un grand nombre de cas qui ne pouvaient être antérieurement prévus.

Il est nécessaire de signaler que dans la loi sur le Conseil d'Etat il y a certaines lacunes, qui ne permettent pas toujours de l'interpréter d'une manière véritablement juridique et d'en appliquer exactement les dispositions à un cas déterminé. Par exemple, la dite loi sur le Conseil d'Etat ne règle pas la procédure devant l'assemblée générale, lorsque celle-ci statue d'après les lois spéciales. Les affaires jugées en assemblée générale d'après les lois spéciales n'ont trait ordinairement ni au contentieux administratif, ni à l'unification de la jurisprudence administrative, qui exigent le plus souvent, en raison de leur spécialité, une procédure particulière. Autrement il serait difficile d'imaginer les cas prévus par les lois spéciales, jugés d'une façon uniforme d'après la procédure générale, dont l'ensemble est très mal précisé d'après la loi sur le Conseil d'Etat.

La définition du contentieux administratif, donnée par cette loi, laisse entendre la possibilité d'exercer

un recours non seulement contre les actes administratifs individuels, mais aussi contre les actes administratifs à caractère général. Mais, dans quelle mesure doit-on exiger une lésion du droit des particuliers, cette loi l'a passé tout à fait sous silence. On peut dire, d'après cette définition, que la loi permet aussi bien l'existence du contentieux de pleine juridiction que celle du contentieux de l'annulation. Mais, le développement respectif de chacune de ces modalités du contentieux administratif dépend évidemment de la jurisprudence adoptée à cet égard par le Conseil d'Etat. Il convient de rappeler à ce sujet qu'en France, la pratique du Conseil d'Etat a réalisé à cet effet toute une œuvre de jurisprudence particulièrement originale en ce qui concerne le contentieux de l'annulation.

Le droit de recours par la voie hiérarchique administrative, donné au particulier, est bien simplifié. Ce n'est pas comme auparavant où un recours formé par un particulier devait, d'abord, passer par tous les degrés de la hiérarchie administrative, pour finalement s'arrêter devant un seul corps administratif juridictionnel, représenté par le Conseil d'Etat. L'article 18 décide seulement à ce sujet qu'une autorité administrative supérieure recevra cet appel de la part du particulier, afin que celui-ci puisse porter son recours, soit devant le tribunal administratif compétent, soit devant le Conseil d'Etat, suivant l'autorité administrative supérieure qui a pris la décision et suivant l'acte administratif attaqué. On peut faire remarquer

à ce sujet que la loi, grâce à ce recours hiérarchique administratif raccourci, a singulièrement facilité la solution de tous les litiges auxquels peuvent donner lieu les actes administratifs.

Une nouveauté encore. Dans certains cas, ainsi qu'il est prévu par la loi lorsqu'une autorité administrative se refuse à donner une nouvelle décision à la place de l'acte administratif annulé, l'arrêt du Conseil d'Etat a le même caractère que l'acte administratif demandé et il doit le remplacer complètement.

L'article 47 de la loi sur le Conseil d'Etat donne l'autorisation au pouvoir exécutif de rendre par décret du Roi un règlement intérieur du Conseil d'Etat. D'après la Constitution, qui ne prévoit qu'une loi spéciale en vue de régler la composition, la compétence et la procédure, ainsi que le règlement intérieur du Conseil d'Etat, cet article est anticonstitutionnel, et le législateur a manqué à son devoir en confiant une pareille mission au pouvoir exécutif, c'est-à-dire, en donnant à l'administration active le droit de rédiger un règlement intérieur concernant le tribunal administratif supérieur. Une loi ne peut jamais être remplacée par un décret, car celui-ci est tout simplement destiné à prévoir les mesures d'application de la dite loi.

Le décret organique sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat est parfaitement anticonstitutionnel, parce qu'il s'oppose à l'article 103 de la Constitution. On s'étonne de voir que la compétence attribuée par

la Constitution au législateur, ait été délégué par ce dernier à l'organe supérieur de l'administration active; l'on peut comprendre, en effet, la cession des droits, mais non celle des obligations. Pour n'importe quelle raison, le législateur ne devait pas se décharger d'une obligation que lui a imposée la Constitution d'une façon expresse, et il est naturel d'en tirer la conclusion que tout décret organique, basé sur la loi, concernant le Conseil d'Etat et attribuant compétence à l'organe supérieur de l'administration active pour rendre un règlement intérieur se rapportant à une juridiction administrative, doit, par cela même être considéré comme anticonstitutionnel. On n'ignore pas que le Conseil d'Etat est le gardien de la constitutionnalité et de la légalité, et que son rôle d'organe supérieur de la Juridiction administrative lui a été attribué en vue de faire respecter, non seulement par les simples particuliers, mais aussi par tous les organes de l'administration active, le régime entier du droit positif. On doit, vraiment, s'étonner de voir ce même organe supérieur de la juridiction administrative organisé par un décret contraire à la Constitution en vigueur.

Ce décret organique sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat, qui a été très mal rédigé et avec trop de hâte, laisse subsister des lacunes sur un grand nombre de points qu'il aurait été nécessaire de régler. L'organisation du Conseil d'Etat ayant été confiée à l'autorité administrative, qui n'avait, à cet effet, consulté personne, n'est pas sagement conçue

et est loin de pouvoir satisfaire les exigences primordiales d'un tribunal supérieur, tout en donnant naissance à des discussions au sujet de son application. Ce décret est fait sans tenir compte de l'état actuel des choses et de la loi sur le Conseil d'Etat; on y relève, en outre, des confusions et des discordances. Il n'est pas exagéré de prétendre qu'il a rendu l'organisation du Conseil d'Etat plus imparfaite que celle du Conseil d'Etat antérieur.

Enfin, nous devons remarquer encore que la fonction du président du Conseil est plus chargée d'attributions qu'elle n'était auparavant; bien qu'il soit le président d'une section, il est aussi désigné comme principal administrateur à la place du premier secrétaire, qui, dans l'institution ancienne du Conseil d'Etat, expédiait toutes les affaires d'ordre purement administratif. Le rôle du référendaire, soit dans les sections, soit en assemblée générale, n'est pas concentré en une seule personne, dont la fonction serait permanente; il est attribué non seulement aux conseillers, mais aussi aux premiers secrétaires, qui, en cette qualité, n'ont pas le droit de vote qui devrait leur être reconnu dans la délibération. En France, les référendaires sont les maîtres des requêtes et s'occupent exclusivement d'examiner les affaires qui leur sont confiées et à établir un rapport bien étudié, soit aux sections, soit en assemblée générale. Pour cette raison, nous ne pouvons pas traduire dans le texte de la loi et du décret organique le mot référendaire par le mot

maître de requête, parce que les référendaires sont toutes les personnes désignées d'avance par un des présidents de la section, soit parmi les conseillers, soit parmi les premiers secrétaires. Le décret organique ne prévoit pas le quorum pour les sections et c'est là une lacune de premier ordre. Dans le texte, soit de la loi, soit du décret, nous avons pu constater qu'il y a souvent des expressions inexactes : ainsi au lieu de désigner les sections, on fait mention du Conseil d'Etat, de même que les requêtes sont qualifiées de « décision », etc....

PARTIE ANNEXE

Prescriptions constitutionnelles sur la juridiction administrative

ARTICLE 102.

Pour le contentieux de nature administrative, il est institué des tribunaux administratifs. Une loi déterminera leurs sièges, compétence et organisation.

ARTICLE 103.

Le Conseil d'Etat est le tribunal administratif supérieur. Le Roi nomme par décret les conseillers d'Etat sur la proposition du président du Conseil des Ministres de manière à ce que la moitié des membres soit prise par le Roi sur une liste d'un nombre double proposée par la Chambre des Députés, et l'autre moitié choisie par la Chambre des Députés sur une liste d'un nombre double proposée par le Roi. Les conditions dans lesquelles il sera pourvu aux places vacantes seront déterminées par une loi spéciale, qui pourra ne pas se conformer au principe ci-dessus posé.

Pour le recrutement des membres du Conseil d'Etat, peuvent être seulement choisis de hauts fonctionnaires ou des personnes ayant été au service de l'Etat, qui ont terminé leurs études dans une faculté de l'Université et ont passé dix ans dans un service public, ou qui ont rendu de grands services à l'Etat.

Parmi ces conseillers d'Etat deux tiers au moins doivent avoir le diplôme de la licence en droit.

Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent être suspendus de leurs fonctions, être affectés à d'autres services de l'Etat, ou être mis à la retraite qu'après un jugement judiciaire. Mais, lorsqu'ils ont atteint l'âge de 70 ans, ou lorsque la maladie ne leur permet plus d'exercer leur fonctions, ils doivent être mis à la retraite.

Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes :

1° Comme tribunal administratif supérieur, il statue sur le contentieux de nature administrative. Le contentieux fondé sur le recours contre les décrets de nomination et contre les décisions ministérielles doit être jugé par le Conseil d'Etat en première et en dernière instance ;

2° Comme organe administratif de l'administration supérieure de l'Etat, il statue sur les actes de nature administrative pour lesquels, d'après les lois spéciales, son autorisation est nécessaire ;

3° D'après les prescriptions de la loi, il a une mission de contrôle sur les unités administratives autonomes ;

4° Il règle les conflits de compétence entre les autorités administratives de l'Etat, comme aussi les conflits de compétence entre les autorités administratives de l'Etat et les autorités administratives autonomes ;

5° Il statue aussi sur d'autres affaires pour lesquelles la loi lui aura attribué compétence.

Les prescriptions relatives à la composition et à la compétence du Conseil d'Etat ainsi qu'à la procédure devant cette assemblée seront déterminées par une loi spéciale.

Loi organique sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs du 17 mars 1922

PREMIÈRE SECTION. — *Organisation des tribunaux.*

Article 1^{er}. — Le Conseil d'Etat est le tribunal administratif supérieur (art. 103 de la Constitution). Les conseillers d'Etat sont au nombre de trente. De nouveaux postes des conseillers d'Etat ne peuvent être instituées que par une loi.

Art. 2. — Le Roi nomme par décret les conseillers d'Etat sur la proposition du président du Conseil des Ministres de manière à ce que la moitié des membres soit prise par le Roi sur une liste d'un nombre double proposée par la Chambre des Députés, et l'autre moitié choisie par la Chambre des Députés sur une liste d'un nombre double proposée par le Roi. Le Roi nomme, sur la proposition du président du Conseil des Ministres, le président et le vice-président du Conseil qui sont choisis parmi les Conseillers d'Etat.

Les places vacantes ou les postes nouveaux de conseillers d'Etat seront pourvues ou instituées de la même façon.

Art. 3. — Le Conseil d'Etat statue en section composée de cinq membres.

Une section doit constamment fonctionner pour le contentieux administratif de nature financière.

La répartition des Conseillers d'Etat dans les sections se fait par le tirage au sort chaque année et d'avance.

Les fonctions de président dans les sections sont remplies par le président, le vice-président et les quatre conseillers d'Etat les plus anciens en rang, qui sont désignés au sort.

Art. 4. En vue d'établir une jurisprudence uniforme du Conseil d'Etat, le président peut convoquer selon la nécessité les conseillers d'Etat en assemblée générale.

En assemblée générale on statue sur les affaires prévues dans les numéros 2 et 5 de l'art. 403 de la Constitution, si une loi n'en définit autrement.

En assemblée générale, on ne peut statuer que s'il y a au moins deux tiers des conseillers d'Etat présents.

Les décisions prises en assemblée générale sont obligatoires pour les sections.

Art. 5. — Pour le contentieux de nature administrative, il est institué des tribunaux administratifs, dont les sièges, la compétence et l'organisation sont déterminés par la présente loi.

Art. 6. — Le tribunal administratif a son siège dans le lieu où est le siège de la Cour d'Appel, et il a la même compétence territoriale que cette dernière.

Le Ministre de la Justice peut, après que le Conseil des Ministres en a pris connaissance, désigner un

autre lieu pour l'établissement du siège du tribunal administratif qui garde le même rayon de compétence.

Les juges sont nommés par décret du Roi sur la proposition du Ministre de la Justice et sur une liste de candidats d'un nombre double que le Conseil d'Etat choisit. La candidature du président est posée séparément.

Art. 8. — Le tribunal administratif statue dans des sections de trois juges, dont l'un est président. La répartition des juges entre les sections se fait par le tirage au sort chaque année et d'avance. Dans les sections les fonctions du président sont occupées par le président et par les juges les plus anciens désignés d'avance.

Art. 9. — Le président du tribunal administratif est remplacé dans ses fonctions par le juge de section le plus ancien.

Art. 10. — Lorsqu'il y a plusieurs sections du tribunal administratif, une même section doit constamment statuer sur le contentieux de nature financière.

Art. 11. — Pour le recrutement du président, du vice-président et des conseillers d'Etat peuvent être seulement choisis de hauts fonctionnaires ou des personnes ayant été au service de l'Etat, qui ont terminé leurs études dans une Faculté de l'Université et ont passé dix ans dans le service public, ou qui ont rendu de grands services à l'Etat. Parmi ces conseillers d'Etat deux tiers au moins doivent avoir le diplôme de la licence en droit.

Pour le recrutement du président et des membres des tribunaux administratifs, peuvent être seulement choisis ceux qui possèdent le diplôme de la licence en droit et qui ont passé un certain temps dans un service public, à savoir: pour le président au moins dix ans et pour les juges au moins huit ans de service administratif ou judiciaire, ou qui ont exercé pendant le même nombre d'années la profession d'avocat. On doit additionner les années passées dans ces différentes fonctions.

Art. 12. — Les membres du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs ne peuvent être suspendus de leurs fonctions, être affectés à d'autres services de l'Etat ou être mis à la retraite qu'après un jugement judiciaire ; mais lorsque les membres du Conseil d'Etat et les présidents des tribunaux administratifs ont atteint l'âge de 70 ans, et les membres des tribunaux administratifs l'âge de 65 ans, ou la maladie ne leur permet plus d'exercer leurs fonctions, ils doivent être mis à la retraite.

Art. 13. — Les membres du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs ne peuvent pas être mis en accusation en raison de leurs fonctions de juge sans autorisation du Conseil d'Etat rendue en assemblée générale. Ils ne peuvent pas être désignés sans autorisation du tribunal administratif ou du Conseil d'Etat, et aussi sans leur consentement, en vue d'exercer d'autres fonctions, excepté celles qui sont de leur ressort.

Art. 14. — Le Conseil d'Etat prononce en assemblée générale des peines disciplinaires contre les conseillers d'Etat et les juges administratifs qui ont commis les fautes dans l'exercice de leurs fonctions. Le président du Conseil d'Etat ou le président du tribunal administratif, après une ordonnance rendue par le Ministre de la Justice, font un examen préparatoire des fautes disciplinaires. Le Ministre de la Justice dresse l'acte d'accusation devant le Conseil d'Etat en cas de fautes disciplinaires.

DEUXIÈME SECTION. — *Compétence des tribunaux.*

Art. 15. — Les tribunaux administratifs sont juges en matière de contentieux administratif. Le contentieux administratif existe seulement entre les particuliers ou la personne morale d'un côté et l'autorité administrative de l'autre; il naît là où, par un acte de l'autorité administrative, un droit est violé ou est lésé un intérêt personnel et direct au requérant, fondé sur une loi.

Dans ce cas, s'il existe un tel intérêt, le tribunal apprécie sa légalité.

Art. 16. — Par l'expression d'autorités administratives, il faut aussi entendre les autorités autonomes.

Art. 17. — Le Conseil d'Etat statue sur le recours contre les décisions des tribunaux administratifs.

Sur les recours contre un décret de nomination et contre les décisions ministérielles, le Conseil d'Etat statue en première et en dernière instance.

Art. 18. — Le particulier, dont le droit est violé ou dont un intérêt personnel et direct, fondé sur une loi, est lésé par l'acte illégal de l'autorité administrative, a droit au recours, seulement devant une autorité administrative supérieure. Contre la décision de cette autorité administrative on peut seulement former un recours devant le tribunal administratif. Si cette autorité administrative est le ministre, le recours doit être porté devant le Conseil d'Etat.

Art. 19. — Il ne peut être en aucun cas exercé de recours devant le tribunal administratif ou devant le Conseil d'Etat :

1° Pour les matières, dont la compétence appartient aux tribunaux civils;

2° Pour les procès disciplinaires si une loi n'en définit autrement;

3° Pour les matières pour lesquelles en vertu du droit positif les autorités administratives sont autorisées à prendre des décisions sur les bases d'une libre appréciation;

4° Pour les matières concernant l'administration des tribunaux civils.

Art. 20. — Le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs statuent eux-même sur leur compétence.

TROISIÈME SECTION.— *Procédure devant les tribunaux.*

Art. 21. — La requête doit être adressée au tribunal administratif ou au Conseil d'Etat dans le délai de

trente jours, après la remise de la décision de l'autorité administrative.

Le recours contre tout décret de nomination doit être formé devant le Conseil d'Etat dans le délai de deux mois, à dater du jour où le décret a été publié au « Journal Officiel ». Si le dernier jour du délai est un jour férié pendant lequel le tribunal ne siège pas, le délai est prolongé jusqu'au jour non férié.

La requête peut être présentée soit directement, soit par la poste contre récépissé.

Le Ministre des Finances, dans un but de défense des lois et de l'intérêt général, peut désigner auprès des tribunaux administratifs les organes spéciaux qui interviendront comme procureurs au nom de l'Etat, pour le cas où une loi est violée par un acte administratif au profit des particuliers. Si la loi est violée au profit des particuliers par un décret de nomination, ou par une décision ministérielle, la Cour des Comptes intervient au nom de l'Etat comme procureur devant le Conseil d'Etat.

Art. 22. — Dans la requête doivent être désignés le nom et le prénom du requérant, sa profession et son domicile, et enfin l'acte administratif contre lequel le recours est formé, ainsi que les motifs qui le justifient. L'acte original ou la copie de celui-ci, doit être joint à la requête.

Si le requérant allègue dans la requête que la notification de la décision n'a pas eu lieu dans un délai de trois mois à dater du jour où il la demandait par un

acte particulier, le tribunal est obligé de constater si cette allégation est fondée, et si l'exactitude en est confirmée, et la requête est, dès lors, prise définitivement en considération comme si la demande du défendeur avait été rejetée par l'autorité administrative compétente.

Art. 23. — La formation du recours est possible :

1° Si l'autorité administrative dans son acte n'a pas appliqué, ou n'a pas régulièrement appliqué une loi ou un décret;

2° Si l'autorité administrative, dans la procédure qui a précédé l'acte, n'a pas tenu compte des règlements sur la matière.

Dans la requête on doit indiquer toutes les preuves à l'appui, en y joignant toutes pièces utiles en original ou en copie.

Les faits probants peuvent être apportés lors de la première séance publique.

Art. 24. — Le tribunal rejettera, sans convocation des parties, les requêtes suivantes :

1° Celles dirigées contre les actes énumérés à l'article 19, numéros 1, 3 et 4;

2° Celles remises après l'expiration du délai;

3° Celles dirigées contre les actes administratifs pour lesquels on devait former un recours devant une autorité administrative, alors que ce recours n'avait pas été formé ;

4° Celles qui ne sont pas motivées par un intérêt personnel et direct au requérant fondé sur une loi;

5° Celles sur lesquelles le tribunal a déjà statué définitivement.

Art. 25. — Le tribunal ne rend un arrêt sur une requête qu'après la séance publique et sur la base des faits qui ont été exposés par l'autorité administrative.

Art. 26. — Cependant, si le tribunal constate qu'il y a, à l'égard des faits donnés, une contradiction par rapport aux actes administratifs correspondants, ou que ces faits ne sont pas intégralement exposés dans les points principaux, ou que l'autorité compétente n'a pas tenu compte des formes de la procédure administrative, il peut de suite et sans convocation des parties rendre un arrêt d'annulation de l'acte administratif.

Dans ce cas, l'autorité administrative est tenue de se conformer à la décision du tribunal administratif et à prendre un nouvel acte.

Art. 27. — De même le tribunal rend son arrêt sans convocation des parties si le requérant renonce à la discussion publique et si, d'autre part, le défendeur ne la réclame pas formellement.

Art. 28. — Dans tous les autres cas qui ne sont pas énumérés aux articles 24, 26 et 27, le tribunal statue sur la requête après la séance publique à laquelle doivent assister le requérant et le défendeur.

Art. 29. — En tout cas, le tribunal ne doit pas manquer de convoquer toutes les personnes auxquelles

l'annulation de l'acte administratif aurait causé un dommage.

Art. 30. — Le tribunal peut supprimer la discussion publique pour des raisons d'ordre public ou de morale, ou encore si l'affaire en discussion intéresse la vie privée ou la famille.

Art. 31. — Lors de la séance publique, le requérant peut assister en personne ou se faire représenter par un avocat.

Art. 32. — Après l'audience, le tribunal délibère et vote sur la décision à prendre en séance secrète. Le juge rapporteur vote le premier et le président vote le dernier. Les autres juges votent successivement du moins au plus ancien.

Les arrêts sont pris à la majorité absolue des voix.

Art. 33. — Le tribunal rend de suite l'arrêt. Sa lecture peut être ajournée seulement dans les cas exceptionnels et au plus tard à huit jours.

Art. 34. — La requête peut être rejetée ou accueillie par l'arrêt. Dans ce second cas, l'acte administratif est annulé par l'arrêt du tribunal administratif.

Si l'autorité administrative allègue qu'elle est autorisée à rendre une décision en toute liberté d'appréciation, le tribunal rejette la requête s'il juge que cette raison est fondée.

Art. 35. — Si la requête est rejetée par application de l'art. 34, le tribunal, dans son arrêt, doit condamner le requérant à payer des dommages-intérêts.

Art. 36. — La requête contre les actes administratifs n'arrête pas en principe leur exécution.

Cependant, l'autorité administrative peut, à la demande du requérant, ajourner l'exécution de l'acte administratif jusqu'à l'arrêt définitif du tribunal, si l'intérêt général le permet et si l'exécution cause au requérant un dommage qui ne pourrait être réparé. Dans ce cas, le tribunal administratif est obligé de statuer dans le plus bref délai.

QUATRIÈME SECTION. — *Règles particulières.*

Art. 37. — Contre les arrêts des tribunaux administratifs, le recours peut être exercé devant le Conseil d'Etat, dont le délai est de quinze jours après la réception de l'arrêt rendu par le tribunal administratif.

Art. 38. — La requête peut être remise soit par le requérant, si le tribunal administratif a rejeté la requête, soit par l'autorité administrative intéressée, si le tribunal administratif a annulé son acte.

Art. 39. — Lorsque l'autorité administrative forme un recours devant le Conseil d'Etat, elle doit adjoindre à la requête l'autorisation du ministre compétent.

Art. 40. — Si les requêtes qui ne répondent pas aux prescriptions des articles 37 et 39, le tribunal les rejettera par son arrêt. Contre cet arrêt, on peut former un recours devant le Conseil d'Etat.

Art. 41. — Le Conseil d'Etat statue sur les requêtes sans convocation des parties.

Art. 42. — L'arrêt du Conseil d'Etat et les arrêts

définitifs des tribunaux administratifs sont obligatoires pour les autorités administratives. Les autorités administratives ne peuvent, malgré la volonté du requérant, rien faire qui soit contraire à ces arrêts.

Art. 43. — Lorsque les arrêts du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs exigent qu'il soit pris un nouvel acte administratif, et lorsque l'autorité administrative ne le rend pas dans le délai de trois mois à partir de la notification de l'arrêt, la personne au profit de laquelle l'arrêt est rendu a le droit de former un recours devant le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat rendra dans ce cas un arrêt par lequel l'acte administratif sera entièrement remplacé.

Art. 44. — Contre les arrêts définitifs des tribunaux administratifs et contre ceux du Conseil d'Etat, on peut demander la révision devant ces mêmes tribunaux, dans les conditions prescrites par la procédure civile pour la révision des jugements.

La révision peut être demandée, soit par une personne qui a été partie du procès, soit par l'autorité administrative, dont l'acte fait l'objet du recours, et qui, à cette occasion, doit être pourvue de l'autorisation du ministre compétent.

Art. 45. — Si le tribunal approuve le bien-fondé de la demande en révision, il annule l'arrêt qui en est l'objet, et renvoie l'affaire à l'autorité administrative compétente pour une nouvelle décision. L'autorité administrative est liée par les observations du tribunal.

Art. 46. — Les conflits de compétence entre les autorités administratives, entre les autorités autonomes et entre les autorités administratives et les autorités autonomes sont réglés par le Conseil d'Etat.

Le conflit peut être élevé seulement entre les autorités, qui, d'après les prescriptions de la présente loi ou d'autres lois, statuent en dernière instance.

Dans le cas où le conflit est né parce que les autorités déclinent elles-mêmes la compétence, il peut seulement être élevé par une personne intéressée et dans le délai de quinze jours à partir du jour où cette personne a reçu notification de la décision de l'autorité qui s'est la dernière déclarée incompétente.

La requête doit être accompagnée des documents nécessaires.

Si le conflit est né parce que deux autorités se contestent l'une à l'autre la compétence pour une même affaire, il peut être élevé par chaque autorité intéressée et dans le délai prévu à l'art 24.

Les conflits de compétence entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires sont réglés par la Cour de Cassation (art. 110 de la Constitution).

Art. 47. — Les prescriptions plus détaillées concernant le règlement intérieur du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs, le personnel qui leur est nécessaire, la procédure et les honoraires d'avocats seront donnés par un décret du Roi sur la proposition du ministre de la Justice, après approbation du Conseil des Ministres.

CINQUIÈME SECTION. — *Dispositions transitoires.*

Art. 48. — Jusqu'à la promulgation d'une nouvelle loi sur l'organisation des tribunaux pour tout le pays et sur la limitation de la compétence territoriale des Cours d'Appel, il y aura six tribunaux administratifs : à Belgrade pour la Serbie et la Voïvodine ; à Agram pour la Croatie et la Slavonie avec Medjounouriyé ; à Sarajevo pour la Bosnie et la Herzégovinie ; à Ouskoub pour la Serbie du Sud ; à Raguse pour la Dalmatie et le Monténégro.

Art. 49. — Les tribunaux administratifs doivent être organisés de manière à fonctionner dans un délai de six mois à dater du jour de la promulgation de la présente loi.

Dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi, il devra être procédé au recrutement et à la nomination des conseillers d'Etat.

Les conseillers d'Etat actuels restent en fonctions.

Art. 50. — Les litiges administratifs, qui ont été portés devant le Conseil d'Etat jusqu'à la promulgation de la présente loi, doivent être tranchés d'après la loi antérieure sur l'organisation du Conseil d'Etat et la loi antérieure sur le règlement du Conseil d'Etat, et être délibérés dans les sections formées d'après ces lois.

Le tribunal administratif des Finances à Agram est supprimé et il cessera de fonctionner à partir du moment où le tribunal administratif entrera en fonctions ; ses membres seront mis en disponibilité.

Tous les litiges non encore jugés, qui étaient portés devant ce tribunal, seront transmis aux tribunaux administratifs, dès que ces derniers entreront en fonctions.

Art. 51. — Jusqu'à la promulgation d'une nouvelle loi sur les fonctionnaires et sur la fixation de leurs appointements et indemnités, les conseillers d'Etat toucheront les appointements et les indemnités qui ont été jusqu'à présent fixés par la loi serbe sur l'organisation du Conseil d'Etat. Les membres des tribunaux administratifs toucheront les appointements et les indemnités qui sont fixés pour les juges de la Cour d'Appel par la loi serbe sur l'organisation des tribunaux.

Le personnel du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs touchera les appointements et les indemnités fixés pour le personnel du Conseil d'Etat ou de la Cour d'Appel de la Serbie.

Art. 52. — Après la promulgation de la présente loi, toutes les dispositions contraires cesseront d'avoir leur effet.

**Décret organique sur le règlement intérieur
du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs
du 5 septembre 1922, N° 46.321**

PREMIÈRE SECTION. — *Organisation du Conseil d'Etat.*

Article premier. — Le Président du Conseil d'Etat représente le Conseil d'Etat devant toutes les autori-

tés. Le fonctionnement du Conseil d'Etat est dirigé et contrôlé par lui. Le Président est remplacé par le Vice-Président, et dans le cas où celui-ci est empêché, par le plus ancien Président de section.

Art. 2. — Le Conseil d'Etat a six premiers et six seconds secrétaires, six greffiers et le nombre nécessaire de copistes et de garçons de bureaux.

Les secrétaires et les greffiers doivent avoir le diplôme de la licence en droit. Les appointements des secrétaires et des greffiers sont fixés par l'article 19 de la loi serbe sur le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat fait des propositions pour la nomination des secrétaires et des greffiers au Président du Conseil des Ministres.

Les propositions en vue de la nomination, de l'avancement et de la retraite des secrétaires et des greffiers, sont faites par le Conseil d'Etat au Président du Conseil des Ministres.

Le Président du Conseil d'Etat nomme les copistes et les garçons de bureaux.

Art. 3. — Les premiers secrétaires doivent faire des rapports sur certaines affaires. Ils n'ont pas le droit de vote dans les séances non publiques et ils ne peuvent pas prendre part à la délibération.

Art. 4. — Le Président donne l'ordre de convocation pour les assemblées générales, et les préside. S'il en est empêché, il est remplacé par le Vice-Président, et dans le cas d'absence de celui-ci, par le plus ancien Président de section.

Art. 5. — La répartition des Conseillers d'Etat dans les sections se fait par le tirage au sort chaque année et d'avance. Dans les sections, les fonctions de Président sont exercées par le Président, le Vice-Président et les quatre Conseillers les plus anciens en rang. Leur affectation à une section déterminée est fixée par le tirage au sort en assemblée générale.

Art. 6. — Le Conseil d'Etat a six sections, dont une doit fonctionner pour le contentieux administratif de nature financière.

Chaque section est marquée par un chiffre romain, selon le rang du Président qui est désigné.

La nature des affaires spécialement confiées à chacune des sections doit être déterminée en assemblée générale du Conseil d'Etat, et le Président en fait rapport au Conseil des Ministres, de même qu'il pourvoit à la publication dans le « Journal Officiel ». Les modifications de la sphère d'activité une fois fixées doivent être publiées de la même façon.

Art. 7. — Avant la fin de chaque année, la répartition des Conseillers d'Etat dans les sections pour l'année suivante doit être faite en assemblée générale du Conseil d'Etat par le tirage au sort et de façon à ce que la séparation préalable soit faite entre les Conseillers d'Etat qui sont juristes, et ceux qui ne le sont pas. De même sont désignés les suppléants pour les sections à raison de deux pour chacune.

Art. 8. — La composition de certaines sections doit

être communiquée au Conseil des Ministres, et publiée au « Journal Officiel ».

Art. 9. — Si le Président d'une section est empêché de présider, il est remplacé par le plus ancien membre de la section selon le rang.

Art. 10. — Si, en raison d'une ou de plusieurs vacances au Conseil d'Etat, ou de la maladie ou de l'absence de certains membres, le fonctionnement de toutes les sections devient impossible, le Président du Conseil d'Etat peut faire, pour le reste de l'année, ou jusqu'à la réoccupation des places vacantes, les modifications rigoureusement nécessaires dans la composition de certaines sections. De même il peut modifier la répartition des affaires entre les sections, si cela est nécessaire par suite de la surcharge dans les dites sections, ou par suite de l'absence prolongée de certains Conseillers d'Etat.

Art. 11. — Pour les litiges qui ont déjà été l'objet d'une discussion publique, et qui n'ont pu être jugés avant la fin de l'année dans une section, le Président du Conseil d'Etat peut désigner les mêmes juges qui s'en étaient occupés antérieurement.

Art. 12. — Dans chacune des sections, le Président distribue l'ouvrage aux membres et aux référendaires. Le Président du Conseil d'Etat fait la répartition aux référendaires pour chacune des sections.

Art. 13. — Le Président du Conseil d'Etat convoque l'assemblée générale pour les affaires sur lesquelles elle statue d'après la loi.

Le Président doit pourvoir au maintien d'une jurisprudence uniforme du Conseil d'Etat. Dans ce but, il convoque, selon la nécessité, l'assemblée générale du Conseil d'Etat pour rendre un arrêt sur les questions de droit sur lesquelles les sections du Conseil d'Etat ont statué dans des sens différents.

Art. 14. — Les décisions et les arrêts des sections du Conseil d'Etat sur toutes les questions de droit importantes et particulièrement sur toutes les décisions se rapportant à la légalité des décrets, doivent être inscrits sur un registre spécial conservé chez le Président du Conseil d'Etat. Si l'un des conseillers d'une section constate que l'opinion de la majorité sur une question juridique est contraire à un arrêt déjà inscrit sur le registre, on doit suspendre le prononcé de l'arrêt ou de la décision, et proposer au Président du Conseil d'Etat de convoquer l'assemblée générale où, après le rapport du juge qui a proposé la discussion, le rapport de l'un des Présidents de section désigné comme rapporteur, et le débat clos, on rend l'arrêt sur cette question juridique. Cet arrêt doit servir de base au jugement qui en a été l'occasion et doit être inscrit sur le livre spécial: «Les arrêts du Conseil d'Etat rendus en assemblée générale», et publié au «Journal Officiel». Lorsqu'ils ont été ainsi inscrits, les arrêts rendus en assemblée générale sont obligatoires pour tous les cas identiques soumis au Conseil d'Etat, tant qu'ils n'ont pas été modifiés en assemblée après le rapport de deux rapporteurs.

Art. 15. — Les rapports pour l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans le cas de l'art. 14 doivent être copiés et un exemplaire doit être communiqué à temps à tous les conseillers d'Etat avant l'assemblée générale.

Art. 16. — Le Président fixe les questions sur lesquelles on doit voter et dans quel ordre, mais en assemblée générale on peut, si l'un des membres le propose, apporter modification à la liste de ces questions.

Le vote doit avoir lieu selon le rang des Conseillers d'Etat en partant du moins ancien.

Pour un vote valable, la majorité absolue des voix est nécessaire.

Si aucune des opinions n'a obtenu la majorité absolue, le vote doit être renouvelé, et il est procédé à un vote spécial sur chacune de ces opinions.

Art. 17. — Dans les assemblées générales du Conseil d'Etat, les secrétaires mis en disponibilité peuvent y assister, mais ils ne peuvent pas voter.

Art. 18. — Lorsque le Conseil d'Etat, d'après une loi spéciale, doit élire des fonctionnaires pour une certaine fonction publique, l'élection doit être faite au scrutin secret si une loi spéciale n'en définit autrement.

Art. 19. — Le vote secret se fait en assemblée générale du Conseil d'Etat avec de petits bulletins de dimensions égales sur lesquels chaque conseiller inscrit le nom du candidat.

Les petits bulletins sur lesquels sont inscrits les noms des candidats sont transmis pliés au Président.

Le Président ouvre ces petits bulletins et dit à haute voix le nom et le prénom des candidats y inscrits. Ensuite, il transmet tous ces petits bulletins au conseiller le moins ancien dans l'ordre des nominations, qui prononce aussi à haute voix les noms des candidats inscrits.

Les petits bulletins de vote, après chaque vote terminé, sont immédiatement annulés.

Art. 20. — Le vote terminé, le Président du Conseil d'Etat proclame élue la personne qui a obtenu la majorité absolue des voix.

Art. 21. — Si, après le premier vote, personne n'obtient la majorité absolue, on vote immédiatement et exclusivement pour les personnes qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, et on considère comme élue celle qui a obtenu au vote renouvelé la majorité relative des voix.

Art. 22. — Si deux personnes ont obtenu au premier ou au deuxième vote le même nombre de voix, le Conseil d'Etat considère comme élue celle qui sera désignée au tirage au sort.

Art. 23. — Sur les affaires énumérées aux numéros 2 et 5 de l'art. 103 de la Constitution, le Conseil d'Etat statue en assemblée générale, si une loi spéciale n'a pas prévu d'autres dispositions. Selon la nature des faits, le Conseil d'Etat peut renvoyer l'affaire à un Comité spécial constitué de trois con-

seillers. Il doit le faire obligatoirement lorsque le cas est prévu par une loi spéciale.

DEUXIÈME SECTION. — *Organisation des tribunaux administratifs.*

Art. 24. — Les tribunaux administratifs sont composés du Président et du nombre nécessaire de juges, secrétaires et greffiers. Les secrétaires et les greffiers ont le rang, les appointements et les indemnités des secrétaires et des greffiers de la Cour d'Appel tels qu'ils sont fixés par la loi serbe sur les juges ordinaires.

Les tribunaux administratifs jugent dans les sections qui sont formées suivant les nécessités par le Président du tribunal.

La répartition des juges entre les sections se fait conformément à l'art. 8 de la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs.

Art. 25. — Dans la section chargée du contentieux financier, il y aura, si c'est possible, deux fonctionnaires de l'administration des finances.

Art. 26. — Les prescriptions des articles 1, 9, 10 et 12 sont de rigueur pour tous les tribunaux administratifs.

Art. 27. — Dans le cas où le tribunal administratif aurait à faire des élections d'après les lois spéciales, il procédera d'après les prescriptions des articles 18 à 22, mais, si le tribunal administratif est désigné pour juger d'après une loi spéciale des affaires en

dehors de sa compétence ordinaire, il procédera d'après les prescriptions de l'art. 23.

Art. 28. — Si une des places des juges administratifs est vacante, ou s'il faut nommer un juge à une place nouvellement instituée, le ministre de la Justice ordonnera l'ouverture d'un concours, en fixant un délai déterminé pour la présentation des demandes.

Ce délai expiré, le ministre de la Justice envoie toutes les demandes au Conseil d'Etat, qui prend un nombre double de candidats parmi les personnes qui concourent, et les propose au Ministre de la Justice dans les conditions prévues par l'art. 7 de la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs.

On choisit de la même façon les candidats pour les places vacantes des Présidents des tribunaux administratifs.

Art. 29. — Les Conseillers d'Etat et les juges administratifs doivent, avant leur entrée en fonction, prêter serment qui est prescrit pour les juges des tribunaux ordinaires.

Art. 30. — Le Président du Conseil d'Etat accorde des congés de 10 jours aux membres et au personnel du Conseil d'Etat. En outre, le Président du Conseil des ministres peut prolonger le congé après avis favorable du Président du Conseil d'Etat. Les Présidents des tribunaux administratifs accordent des congés de cinq jours aux membres et au personnel des tribunaux administratifs. Les congés supérieurs à cinq

jours sont accordés par le Ministre de la Justice. Le ministre de la Justice accorde le congé aux Présidents des tribunaux administratifs.

Art. 31. — Les Présidents des tribunaux administratifs doivent, à la fin de chaque année, faire rapport au Conseil d'Etat sur le fonctionnement du tribunal. Dans se rapport, ils doivent faire un exposé complet du fonctionnement du tribunal et indiquer le nombre des litiges en les distinguant suivant qu'ils ont été provoqués par des actes de l'administration active ou des actes des autorités autonomes.

Ils doivent, en outre, indiquer dans le rapport les litiges les plus importants qui peuvent servir d'exemple en matière de préparation législative, ou de modèle à l'autorité supérieure placée au-dessus des organes administratifs ordinaires et autonomes.

Le Conseil d'Etat mettra ces rapports en discussion en assemblée générale et sur les indications qu'ils lui auront fournies, il rédigera et présentera au ministre de la Justice un rapport établi de la même façon que celui qui lui a été présenté par les tribunaux administratifs. A ce rapport, il joint les rapports des tribunaux administratifs.

TROISIÈME SECTION. — *Compétence et procédure.*

Art. 32. — Les actes administratifs des autorités administratives et communales par lesquels, dans la sphère d'activité administrative, soit transférée, soit

autonome, ont été violés les droits ou lésés les intérêts personnels et directs aux particuliers, donnent droit au recours devant l'autorité administrative préposée de l'Etat, dans les conditions prévues par l'art. 18 de la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs. Contre cette décision de l'autorité administrative, on peut former un recours devant le tribunal administratif dont la compétence territoriale englobe cette autorité administrative.

Contre les actes de l'autorité autonome supérieure, le recours direct a lieu devant le tribunal administratif, dont la compétence territoriale englobe cette autorité autonome.

Art. 33. — Lorsque le tribunal administratif recevra un recours, il demandera des actes faisant l'objet de ce recours et l'autorité administrative sera obligée de les lui envoyer dans le délai fixé, qui ne doit pas dépasser un mois si les actes contiennent des documents confidentiels; ils ne peuvent pas être lus en séance publique, ni soumis à l'examen des parties sans l'autorisation de l'autorité administrative.

Art. 34. — Lorsque le tribunal administratif est en possession de la requête et des actes, l'affaire est confiée, selon la décision du Président, à un juge rapporteur qui doit l'étudier et fournir un rapport par écrit à la séance. Ce rapport contiendra les données ayant trait aux cas prévus par les textes suivants :

1° L'art. 24 de la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs;

2° L'art. 26 de la même loi;

3° L'art. 27 de la même loi.

Si le tribunal constate qu'il n'y a lieu d'appliquer aucun de ces textes, il décidera de juger cette affaire en séance publique et l'enverra au secrétaire, qui fixera le jour de la séance d'après la définition de l'art. 28 de la loi.

Art. 35. — Si le recours est porté devant le tribunal administratif parce que l'autorité administrative n'a voulu prendre aucune décision sur une demande (art. 22 de la loi), et si entre le moment où le recours est porté et l'arrêt du tribunal, l'autorité administrative a pris sa décision, le demandeur doit déclarer au tribunal dans le délai de quinze jours, s'il est satisfait de cette décision, ou s'il persiste dans son recours. Dans le premier cas, la procédure est suspendue, dans le second, elle est prolongée. Si le demandeur, dans le délai fixé à quinze jours, ne fait aucune déclaration, on considère qu'il est satisfait, et la procédure à l'égard du premier recours doit être suspendue.

Art. 36. — Avant de fixer la date de l'audience, le tribunal administratif fera part au demandeur, dans la convocation, des observations du défendeur sur le recours s'il y a lieu.

Si l'Etat est une des parties en litige, on invitera l'autorité administrative qui a pris la décision, à désigner son défenseur ou à fournir ses déclarations par écrit.

L'absence, soit du demandeur, soit du défendeur, n'arrête pas le fonctionnement du tribunal qui rendra l'arrêt sans eux.

Art. 37. — Toute remise des actes au Conseil d'Etat et aux tribunaux administratifs se fait d'après la procédure civile.

Si la compétence territoriale d'un tribunal administratif comprend des régions où les règles de la procédure civile sont différentes, on appliquera jusqu'à l'unification de la procédure civile celle qui est désignée pour le siège du tribunal.

Le tribunal peut préciser, avant la discussion, ce qui serait nécessaire pour réparer les irrégularités de fond ou de forme commises soit par ses membres ou référendaires, soit par l'autorité administrative compétente.

Art. 38. — Le tribunal administratif rend son arrêt conformément aux prescriptions des articles 32, 33 et 34 de la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs.

Art. 39. — Dans la discussion en séance, le juge-rapporteur prend d'abord la parole pour exposer l'état et la nature du recours. La parole est donnée, ensuite, au demandeur afin de justifier et de plaider sa cause. Si celui-ci n'est pas présent, la demande devra être lue et il sera pris connaissance de son contenu avec éventuellement la déclaration écrite du demandeur. Après le demandeur, le défendeur de la

partie en litige prend la parole. S'il n'est pas présent, sa déclaration, si elle a été faite, devra être lue.

Le Président du tribunal veille à ce que le recours soit complètement examiné, et il clot la discussion lorsqu'il constate que l'affaire a été étudiée à fond.

Art. 40. — La partie en litige peut charger, pour la représenter devant le tribunal, l'organe compétent pour la défense des intérêts généraux. Celui-ci peut confier cette représentation à une autorité administrative égale à lui du siège du tribunal.

Art. 41. — Le tribunal peut supprimer la discussion en public pour la raison d'ordre public et de morale, ou encore lorsque l'une des parties le demande et lorsque le débat a trait à des faits intéressant la vie privée ou la famille.

Art. 42. — L'exclusion de la discussion en public peut être faite pour tous les débats ou pour certaines parties seulement.

Si la discussion en public a été exclue, on ne doit pas publier les phases des débats et les motifs de l'arrêt.

Si l'on exclut la discussion en public, on doit permettre au requérant de faire assister aux débats deux personnes ayant sa confiance.

Art. 43. — Chaque membre du tribunal ou chaque partie en litige peut poser, après le Président, les questions nécessaires soit à l'autre partie, soit aux témoins. Les questions sont posées sous le contrôle du Président.

Art. 44. — Aux débats doit assister un secrétaire qui en établit un procès-verbal. Dans ce procès-verbal doivent être inscrits les noms et prénoms du Président, des juges, du secrétaire, des parties et de leurs représentants, et il doit y être mentionné tout le cours des débats avec les déclarations des parties et des témoins, comme aussi les conclusions du tribunal. Les déclarations importantes des parties et des personnes autres que les parties interrogées par le tribunal doivent être exposées intégralement dans le procès-verbal, si une des parties en fait la demande.

Le Président et le secrétaire signent le protocole.

Art. 45. — Un protocole spécial est tenu pour le vote. Ce protocole ne doit pas être mis à la disposition des parties.

Art. 46. — Le rapporteur vote le premier et après lui votent les juges successivement depuis le moins âgé en rang. Le Président vote le dernier.

Art. 47. — Le tribunal peut ajourner le prononcé de l'arrêt, s'il est dans l'impossibilité de rendre de suite l'arrêt en raison de la complexité des faits de la cause ou de la nécessité d'approfondir une question juridique, comme dans le cas prévu par l'art. 15. Le tribunal peut annoncer aux parties le renvoi du prononcé de l'arrêt. L'arrêt, dans ce cas, si le tribunal le juge opportun, peut être porté à la connaissance des parties sans convocation pour une nouvelle audience.

Art. 48. — Dans l'arrêt doivent être désignés le tri-

bunal, les parties en litige et le contentieux. La conclusion du tribunal doit être séparée des motifs. L'arrêt doit être signé par les rapporteurs, le Président et le secrétaire. L'original de l'arrêt reste dans les actes du tribunal. On remet aux parties en litige la copie de l'arrêt signée du Président.

Art. 49. — Si le tribunal condamne le requérant aux frais, on doit indiquer le total de ces frais dans l'arrêt.

Art. 50. — Le Conseil d'Etat statue sur les demandes et les requêtes sans la présence des parties en litige.

Art. 51. — Lorsque le Conseil d'Etat reçoit la demande ou la requête avec les actes sur lesquels porte le recours, il est envoyé à un des conseillers-rapporteurs pour rédiger le rapport. Selon l'ordre du Président de la section, la fonction de rapporteur peut être exercée par le premier secrétaire qui sera adjoint à cette section.

Art. 52. — Le Conseil d'Etat envoie les demandes contre les décrets de nomination et les décisions ministérielles en premier lieu au ministre compétent en vue d'une réponse. Le ministre est obligé de fournir sa réponse dans le délai d'un mois. Avant de fournir sa réponse par écrit, le ministre a le droit de demander que lui-même ou son représentant soit entendu dans une séance particulière dans le but de donner des renseignements sur le recours. En cas de nécessité, les ministres peuvent se faire représenter

par un de leurs collègues. Si le Conseil d'Etat n'admet pas les explications et les déclarations du ministre, il en informera le ministre par écrit, et il rendra l'arrêt dans une nouvelle séance.

Art. 53. — Si le recours est formé contre un décret de nomination, et si le Conseil d'Etat n'admet pas les raisons du ministre, il est obligé d'en informer outre le ministre compétent, le Président du Conseil des Ministres. Dans ce cas, l'affaire est portée devant le Conseil des Ministres qui, dans le délai de quinze jours, fournira ses observations ou demandera une séance particulière au Conseil d'Etat, en vue de procéder à un examen approfondi du recours. Après cet examen, le Conseil d'Etat rend son arrêt.

Art. 54. — Lorsque le Conseil d'Etat constatera que la requête présentée n'est pas fondée, il la rejettera par son arrêt comme irrégulière et il en informera le requérant.

Lorsque le Conseil d'Etat décidera d'annuler la décision ministérielle, il en informera le requérant et le ministre compétent en leur notifiant son arrêt.

Art. 55. — Si le ministre déclare devant le Conseil d'Etat ou dans son explication par écrit qu'il est d'accord avec le Conseil d'Etat et qu'il prendra une décision dans ce sens à l'égard du requérant, le Conseil d'Etat prendra connaissance de ces déclarations du ministre, et il informera le requérant que le ministre prendra une autre décision, conformément aux observations du Conseil d'Etat. De même le Conseil d'Etat

avertira par écrit le ministre que le requérant en est informé.

Art. 56. — Les juges des tribunaux administratifs et les Conseillers d'Etat sont présents en séance dans la tenue qui est prescrite pour les juges ordinaires.

Art. 57. — Dans chaque tribunal, on doit tenir le registre annuel des requêtes dans l'ordre de leur présentation. Dans ce registre doivent être notés les parties en litige, la nature du recours, la date et les conclusions sur lesquelles le tribunal a définitivement statué.

Au Conseil d'Etat on doit tenir un registre spécial des requêtes contre les arrêts des tribunaux administratifs. De même un autre registre du même genre doit être tenu pour les demandes en révision, ainsi que pour celles qui sont formées en conformité de l'art. 43 de la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs.

Le Président du Conseil d'Etat établit un règlement intérieur détaillé, aussi bien pour le Conseil d'Etat que pour les tribunaux administratifs.

Art. 58. — Les avocats sont rétribués pour leur tâche comme représentants des parties en litige devant les tribunaux administratifs d'après le tarif suivant :

1° pour donner un conseil sans consultation du dossier de l'affaire, 100 dinars;

2° pour donner un conseil d'après la consultation faite du dossier, 200 dinars;

3° si la consultation du dossier est faite plusieurs fois, pour chaque consultation, 100 dinars;

4° pour la consultation du dossier dans une autre ville que celle de la résidence de l'avocat, et pour donner conseil, 800 dinars;

5° pour la rédaction par écrit d'une demande à un tribunal administratif, 200 dinars;

6° pour la rédaction par écrit d'une demande ou d'une requête au Conseil d'Etat, 300 dinars.

Art. 59. — Les personnes qui n'ont pas le droit d'exercer la profession d'avocat n'ont accès ni devant un tribunal administratif, ni devant le Conseil d'Etat, et il ne doit leur être donné aucune information, ni renseignement.

Art. 60. — L'avocat qui se fait payer de ses honoraires supérieurs au tarif prescrit à l'art. 58, sera, sur la demande au Conseil d'Etat, privé du droit d'exercer la profession d'avocat devant les tribunaux administratifs.

Art. 61. — Le ministre de la Justice exerce un contrôle sur les tribunaux administratifs par l'intermédiaire d'un inspecteur spécial qui jouit de l'inamovibilité judiciaire et qui est choisi sur une liste de deux candidats proposés par le Conseil d'Etat. Cet inspecteur a le rang, les appointements et les indemnités du Président du tribunal administratif.

Le contrôle s'exerce sur tout le fonctionnement des tribunaux administratifs et sur tout leur personnel.

Art. 62. — Le Conseil d'Etat, dans le cadre du pré-

sent décret, a le droit de donner à ses sections, et aussi aux tribunaux administratifs, des instructions générales au sujet des conditions d'expédition des affaires.

Art. 63. — Dans tous les cas qui ne sont pas prévus par la loi sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, on appliquera par analogie les prescriptions des lois sur l'organisation judiciaire et la procédure civile, ainsi que celles du règlement sur le fonctionnement des tribunaux ordinaires.

Art. 64. — Ce décret organique entrera en vigueur à partir du jour de la publication au « Journal Officiel », date à laquelle toutes les dispositions contraires à celles du présent décret, cesseront d'avoir leur effet.

Lu et approuvé : Le Président,
RENÉ JACQUELIN

Vu : Le Doyen,
H. BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. LAPIE.

BIBLIOGRAPHIE

- BERTHÉLEMY H. — *Traité élémentaire de Droit administratif* (1921).
- Dr DANITCH D. — Articles dans la revue *Missao*, Belgrade (1925).
- DUGUIT L. — *Manuel de Droit Constitutionnel* (1917).
- GIVANOVITCH C. — *Histoire politique de la Serbie*. Belgrade, 1924-25.
- HAURIAU M. — *Précis de droit administratif et de droit public* (1921).
- JACQUELIN R. — *Les principes dominants du Contentieux administratif* (1899).
- JACQUELIN R. — *Cours de Doctorat* (1922-1923).
- JEZE G. — *Les principes généraux de droit administratif* (1914).
- KOUMANOUDI K. — *Le droit administratif*. Belgrade, 1921.
- LABAYLE J. — Thèse de doctorat. *La décision préalable. Condition de formation du Contentieux administratif*. Paris, 1907.
- LAFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* (1887-1888).
- LONTCHAREVITCH. — *Le Conseil d'Etat*. Belgrade, 1880.
- Dr POLITCHEVITCH M. — Articles dans la revue *Archiv*. Belgrade, livre 12, Nos 1 et 2.
- RADOVANOVITCH L. — Articles dans la revue *Archiv*. Belgrade, 1922.
- RADOVANOVITCH L. — *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat entre 1919-1924*. Belgrade, 1924.
- Dr VELJKOVITCH V. — Articles dans la revue *Delo*. Belgrade, 1892.

VOUKITCHEVITCH M. — *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*. Belgrade, 1908.

YOVANOVITCH SI. — *Le droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*. Belgrade, 1924.

YOVANOVITCH SI. — *De l'Etat, fondements d'une Théorie Juridique*. Belgrade, 1922.

YOVANOVITCH SI. — *Les défenseurs de la Constitution de 1838*. Belgrade, 1910.

Constitution du Royaume de Serbie de 1903.

Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes de 1921.

Recueils des lois et des décrets, en particulier Nos 17, 19, 46, 54, 56, 57 et 59.

Loi sur la Cour des Comptes de 1922.

Loi sur les régions administratives de 1890.

Loi sur la procédure civile de 1864.

Loi sur les communes de 1886.

Loi sur les fonctionnaires de l'ordre civil de 1864.

Loi sur les fonctionnaires de l'ordre civil de 1923.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIERE PARTIE

HISTORIQUE DU CONSEIL D'ETAT.

APERÇU	9
------------------	---

Première Période.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Origine</i>	15
CHAPITRE II. — <i>Constitution de 1835</i>	22
CHAPITRE III. — <i>Constitution de 1838</i>	27
N° 1. — Organisation du Conseil d'Etat sous le régime de la Constitution de 1838	29
N° 2. — Conflit entre le Prince et le Conseil	46
N° 3. — Conspiration de Tinka	47
N° 4. — Second règne du Prince Miloch Obréno- vitch. Son successeur	55

Deuxième Période.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Constitution de 1869</i>	64
CHAPITRE II. — <i>Constitution de 1888 et Constitution oc- troyée par la proclamation du Roi en 1901</i>	69
CHAPITRE III. — <i>Constitution de 1903</i>	74

DEUXIEME PARTIE

PARTIE THÉORIQUE.

NÉCESSITÉ D'UNE JURIDICTION ADMINISTRATIVE	85
--	----

TROISIEME PARTIE

JURIDICTION ADMINISTRATIVE.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Aperçu de la juridiction admi- nistrative du Conseil d'Etat</i>	101
--	-----

CHAPITRE II. — <i>Composition du Conseil d'Etat</i> . . .	111
N° 1. — Membres	111
N° 2. — Personnel auxiliaire	117
CHAPITRE III. — <i>Fonctionnement du Conseil d'Etat</i> . . .	120
1 ^{re} Section. — Organisation intérieure du Conseil d'Etat	120
2 ^{me} Section. — Procédure	125
CHAPITRE IV. — <i>Attributions administratives et juridictionnelles du Conseil d'Etat</i>	131
1 ^{re} Section. — Compétence du Conseil d'après les lois spéciales. Compétence administrative et administrative juridictionnelle	131
2 ^{me} Section. — Du contentieux administratif en général devant le Conseil d'Etat	141
3 ^{me} Section. — Interprétation des lois indépendamment du contentieux administratif. Le Conseil d'Etat tribunal de première instance	157
4 ^{me} Section. — De la requête en général	168
5 ^{me} Section. — De la nature des arrêts du Conseil	176
CHAPITRE V. — <i>Critique des prescriptions de la loi et du décret concernant le Conseil d'Etat</i>	179

PARTIE ANNEXE

PRESCRIPTIONS CONSTITUTIONNELLES SUR LA JURIDICTION

ADMINISTRATIVE	193
<i>Loi organique sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs du 17 mars 1922</i>	195
1 ^{re} Section. — Organisation des tribunaux	195
2 ^{me} Section. — Compétence des tribunaux	199
3 ^{me} Section. — Procédure devant les tribunaux	200
4 ^{me} Section. — Règles particulières	205
5 ^{me} Section. — Dispositions transitoires	208
<i>Décret organique sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs de 5 septembre 1922</i>	209

TABLE DES MATIÈRES

233

1 ^{re} Section. — Organisation du Conseil d'Etat . . .	209
2 ^{me} Section. — Organisation des tribunaux administratifs	216
3 ^{me} Section. — Compétence et procédure	218
BIBLIOGRAPHIE	229



